

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

EXAMEN DE L'IMPUTABILITÉ DANS LE SYSTÈME
PARLEMENTAIRE CANADIEN : DE LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE À
LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
MARTINE BOISVERT

NOVEMBRE 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

*À ceux et celles qui m'ont soutenue, épaulée et encouragée
tout au long de mes études. Merci!*

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES.....	iv
RÉSUMÉ.....	v
INTRODUCTION.....	1
i. Définition et présentation du sujet.....	1
ii. La problématique et les hypothèses.....	3
iii. La méthodologie et le cadre d'analyse.....	6
 PARTIE 1	
LES FONDEMENTS DE L'IMPUTABILITÉ DANS LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE CANADIEN.....	10
 CHAPITRE I	
DÉFINIR L'IMPUTABILITÉ.....	11
1.1 L'imputabilité politique.....	11
1.2 L'imputabilité administrative.....	12
1.3 Les définitions de l'imputabilité.....	13
1.4 Les dimensions de l'imputabilité.....	14
1.5 Les finalités de l'imputabilité.....	16
1.6 Les mécanismes de l'imputabilité.....	17
 CHAPITRE II	
L'ÉVOLUTION DU RÉGIME D'IMPUTABILITÉ.....	19
2.1 D'une imputabilité politique à juridique.....	19
2.2 Une redéfinition de l'imputabilité administrative.....	22
2.3 Vers une « marchandisation » de l'imputabilité.....	23

CHAPITRE III	
LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : DE NOUVELLES OBLIGATIONS DE PERFORMANCE.....	25
3.1 Définir la NGP.....	25
3.2 Les réformes administratives de la NGP.....	26
3.3 La difficile relation « imputabilité versus performance ».....	29
3.4 L'imputabilité comme vecteur de performance.....	31
3.5 Réformer le régime d'imputabilité au Canada.....	34
 PARTIE 2	
LA RÉFORME DU RÉGIME D'IMPUTABILITÉ.....	36
 CHAPITRE IV	
LE « SCANDALE DES COMMANDITES ».....	37
4.1 Un rappel des faits.....	37
4.2 Le rapport de la vérificatrice générale.....	38
4.3 La Commission Gomery.....	42
4.4 Conclusion.....	51
 CHAPITRE V	
LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ.....	53
5.1 Introduction.....	53
5.2 Les dispositions de la LFR.....	53
5.3 L'analyse critique.....	57
5.3.1 L'intention du législateur.....	57
5.3.2 Le processus d'adoption de la Loi.....	58
5.3.3 L'administrateur des comptes.....	60
5.3.4 Les hauts fonctionnaires du Parlement.....	62
5.4 Conclusion : une réponse aux failles du régime d'imputabilité.....	65

CHAPITRE VI	
LA RÉFORME DU RÉGIME D'IMPUTABILITÉ : SES IMPACTS SUR LA SPHÈRE ADMINISTRATIVE.....	67
6.1 Introduction.....	67
6.2 Définitions des concepts clés.....	68
6.3 Les impacts possibles de la LFR au sein de la fonction publique.....	72
6.4 Compte rendu des entretiens verbaux.....	78
6.5 Conclusion : une réponse aux nouvelles attentes citoyennes.....	80
CONCLUSION.....	82
BIBLIOGRAPHIE.....	84

LISTE DES ACRONYMES

BCP – Bureau du Conseil privé

BVG – Bureau du Vérificateur général

CPM – Cabinet du Premier Ministre

DGSCC – Direction générale des services de coordination des communications

LFR – *Loi fédérale sur la responsabilité*

LGFP – *Loi sur la gestion des finances publiques*

NGP – Nouvelle gestion publique

TPSGC – Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

RHDSC – Ressources humaines et Développement social Canada

RÉSUMÉ

Le scandale des commandites a levé le voile sur de nombreuses failles du régime d'imputabilité du système parlementaire canadien. Il a notamment mis en lumière les problèmes d'attribution de la responsabilité entre les sphères politiques et administratives. La *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR) qui fut adoptée à la suite de ce scandale répondra-t-elle aux failles de ce régime? Quels seront ses impacts sur la fonction publique canadienne? Rendra-t-elle la fonction publique plus responsable, ouverte, éthique et performante? Ce mémoire dresse d'abord un portrait du régime d'imputabilité canadien, en expliquant ses fondements et en traçant son évolution. Il se consacre ensuite à la réforme du régime d'imputabilité, c'est-à-dire, à la mise en contexte de l'adoption de la LFR, à l'explication de ses dispositions et à sa critique. Ce mémoire propose finalement une analyse des impacts de la réforme, en regard des valeurs jouant un rôle fondamental dans le maintien de la gouvernance démocratique.

Mots-clés : imputabilité, loi fédérale sur la responsabilité, gouvernance démocratique, nouvelle gestion publique, scandale des commandites.

INTRODUCTION

i. Définition et présentation du sujet

« Où étaient les parlementaires?; Le Canada possède en théorie un régime de gouvernement responsable, comment se fait-il que personne n'ait été prêt à accepter la responsabilité de ce qui s'était mal passé? ». Ces questions fondamentales furent posées par le commissaire John H. Gomery, dans le dernier tome du deuxième rapport de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, s'intitulant *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*¹. À elles seules, ces interrogations mettent en lumière, selon le commissaire, « l'une des principales défaillances de la gestion du programme de commandites, [c'est-à-dire] le fait que le Parlement n'a pas joué son rôle traditionnel et historique de surveillant des dépenses effectuées par la branche exécutive du gouvernement »². Elles mettent en relief le fait qu'il y ait eu « défaillance dans l'attribution de l'imputabilité et de la responsabilité à l'égard des fautes commises »³, tant par les parlementaires que par les fonctionnaires, dans la gestion du programme de commandites.

Mais au-delà de cette affaire qu'il est désormais convenu d'appeler « le scandale des commandites », ces interrogations lèvent le voile sur les failles plus profondes du régime canadien d'imputabilité. Ayant subi, depuis les quarante dernières années, d'importantes transformations, passant d'une imputabilité de nature politique à une imputabilité à caractère juridique⁴, le régime canadien d'imputabilité est de plus en

¹ John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Recommandations, 2006, p. 3-6.

² *Ib.*, p. 3.

³ *Ib.*, p. 6.

⁴ Phillip J. Cooper, « Imputabilité et réforme administrative : vers la convergence et au-delà », dans B. Guy Peters et Donald Savoie (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Montréal, Centre canadien

plus confronté aux nouvelles obligations de performance issues du courant de la Nouvelle gestion publique (NGP)⁵. La relation « imputabilité » et « performance » fait, par ailleurs, l'objet de nombreux débats chez les chercheurs. Alors que pour certains, l'amélioration de l'imputabilité et celle de la performance s'opposent l'une à l'autre⁶, pour d'autres, elle constitue un facteur essentiel de l'augmentation de la performance⁷.

Quoi qu'il en soit, la volonté d'améliorer la gestion et la performance des administrations publiques canadienne et québécoise a introduit une tendance à rendre personnellement responsables les fonctionnaires de leurs actions. De plus en plus, on exige d'eux qu'ils sortent de leur anonymat traditionnel pour rendre compte publiquement de leur performance, que ce soit par le biais de comités parlementaires, de commissions d'enquête ou encore par la voie de conférences de presse. Tel fut le cas, par exemple, lors de l'effondrement du viaduc du boulevard de la Concorde où la sous-ministre adjointe du Ministère des Transports, Mme Anne-Marie Leclerc, dut s'expliquer devant les médias et rendre compte de la gestion des infrastructures routières du Québec. Or, en demandant aux fonctionnaires de s'expliquer sur la place publique, on remet en question la structure hiérarchique des ministères qui établit une ligne d'autorité entre le ministre et le fonctionnaire. De ce fait, c'est tout le côté administratif de la structure d'imputabilité qui est ébranlé⁸. Plus encore, ce sont les fondements du système parlementaire canadien qui sont remis en question, puisque la

de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 1995, p. 155.

⁵ *Ib.*

⁶ Robert D. Behn défend notamment cette thèse dans son texte: « The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability », *International Public Management Journal*, vol. 1, no 2, 1998, p. 131-164.

⁷ Peter Aucoin et Ralph Heintzman, « La dialectique de l'imputabilité de la performance dans la réforme de l'administration publique », dans B. Guy Peters et Donald Savoie (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 183.

⁸ Paul G. Thomas. « La nature changeante de l'imputabilité », dans B. Guy Peters et Donald Savoie (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université McGill, 1998, p. 271.

mise en valeur d'un mode d'imputabilité personnel qui repose davantage sur la responsabilité individuelle est susceptible d'altérer la responsabilité collective – principe sur lequel se fonde le gouvernement responsable.

Il semble donc que notre compréhension de l'imputabilité dans un gouvernement parlementaire peut et doit être remise en cause, de manière à créer une structure conceptuelle adaptée à la nouvelle réalité⁹. En fait, c'est la définition des rôles et l'attribution des responsabilités entre les ministres et les fonctionnaires qui se doivent d'être clarifiées. Dans son rapport sur la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, l'une des principales recommandations du juge Gomery consiste, par ailleurs, à « rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement et assurer plus clairement l'imputabilité des politiciens et des fonctionnaires »¹⁰. Selon lui, il faut indiquer « plus clairement qui doit être imputable de quoi »¹¹.

ii. La problématique et les hypothèses

Se présentant devant la population, lors de l'élection fédérale de 2006, comme étant « la réponse [...] aux dérapages du scandale des commandites et au « manque d'éthique » des libéraux »¹², les Conservateurs de Stephen Harper profitèrent de la fenêtre d'opportunité que leur offrait le scandale des commandites pour mettre en œuvre une réforme de l'imputabilité au Canada. L'établissement d'une « culture de responsabilisation », la promotion des « pratiques éthiques », un « degré élevé de transparence » et l'obligation pour les gestionnaires de faire « rapport ouvertement

⁹ L'idée est notamment défendue par Paul G. Thomas, *op.cit.*, p. 263-295; David Cameron et Richard Simeon, « Relations intergouvernementales et citoyenneté démocratique », dans Guy B. PETERS et Donald SAVOIE (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 41-84.

¹⁰ Gomery, *op.cit.*, p. 219.

¹¹ *Ib.*

¹² « Ménage à Ottawa. Harper dépose un projet de loi de 200 pages », *Le Soleil*, mercredi le 12 avril 2006, p. A12.

sur les résultats atteints » devaient caractériser le nouveau régime canadien de gouvernement responsable¹³. L'objectif était ainsi de rehausser la confiance citoyenne à l'égard du gouvernement, ayant été fortement affectée par ce scandale. Moins d'un an après son élection, le gouvernement adoptait donc son premier projet de loi, la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR). Mais cette loi peut-elle répondre aux failles du régime d'imputabilité? Autrement dit, peut-elle « rétablir l'imputabilité » au Canada? Quels sont ses impacts au sein de la fonction publique? Le gouvernement sera-t-il plus responsable, ouvert, éthique et performant?

C'est à ces interrogations que nous tentons de répondre dans notre mémoire. Pour ce faire, nous présentons les deux hypothèses qui suivent. D'abord, la *Loi fédérale sur la responsabilité* comporte certaines lacunes qui mettent en doute sa capacité à répondre aux failles du régime canadien d'imputabilité, c'est-à-dire, le déséquilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif et le manque de clarté qui existe dans l'attribution des rôles et des responsabilités entre les ministres et les fonctionnaires. Ensuite, les impacts de la LFR au sein de la fonction publique entrent parfois en contradiction avec certains objectifs du législateur, notamment, la responsabilisation des titulaires de charges publiques, l'ouverture de la sphère administrative et la promotion des pratiques éthiques. Autrement dit, certaines mesures mises en œuvre par la Loi sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur la confiance organisationnelle, ce qui n'est pas propice à l'établissement d'une culture de responsabilisation. Nous y voyons là un paradoxe.

Divisée en deux grandes parties, cette étude analytique porte essentiellement sur l'imputabilité au sein du système parlementaire canadien. Dans la première partie, une recension des différents auteurs qui ont traité de l'imputabilité au sein des

¹³ Gouvernement du Canada, *Le nouveau gouvernement du Canada. Plan d'action pour l'imputabilité fédérale*, 11 avril 2006, p. 3. En ligne. Consulté le 12 mai 2007. http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa_f.pdf

systèmes parlementaires et de la NGP est exposée. Ainsi, le chapitre 1 approfondit la notion d'imputabilité. Nous effectuons d'abord une distinction entre l'imputabilité politique et administrative, en expliquant les principes qui en établissent les assises. Les diverses définitions du concept sont ensuite présentées, de même que les dimensions (c'est-à-dire les concepts sous-jacents) et le rôle de l'imputabilité. Une revue des mécanismes de contrôle censés garantir l'imputabilité est finalement effectuée. Le chapitre 2 trace l'évolution du régime d'imputabilité au Canada. Nous expliquons pourquoi ce régime est passé, au fil des ans, d'une imputabilité de nature politique à une imputabilité à caractère juridique. De plus, nous voyons pourquoi l'imputabilité tend, de plus en plus, à se fonder sur le marché avec l'introduction d'une nouvelle philosophie de gestion, soit la NGP. Le chapitre 3 définit la NGP et expose les principales réformes de modernisation de l'État qui la caractérisent. Nous mettons également en lumière les difficultés que posent au régime d'imputabilité les nouvelles obligations de performance issues de la NGP. Nous verrons qu'il peut exister des tensions entre les objectifs de l'imputabilité (par exemple le contrôle) et les obligations de performance qui découlent de cette philosophie de gestion. En outre, nous constatons que certains auteurs défendent la thèse selon laquelle l'imputabilité et la performance ne sont pas nécessairement opposées et, qu'au contraire, l'imputabilité peut devenir un vecteur de performance.

La seconde partie examine l'actuelle réforme du régime canadien d'imputabilité. Mise de l'avant par le gouvernement Harper avec l'adoption, en décembre 2006, de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, cette réforme constitue une réponse au scandale des commandites. Ainsi, dans le chapitre 4, un rappel des faits est effectué, de manière à remettre ce scandale en contexte. Nous étudions ensuite les principales conclusions du Rapport du Vérificateur général sur le programme de commandites et nous abordons certaines des recommandations émises par le commissaire Gomery. Dans le chapitre 5, nous expliquons les principales mesures mises en œuvre par la LFR. Par la suite, nous soumettons la Loi à une lecture critique, afin de mettre en

relief ses principales forces et faiblesses. Ainsi, nous nous interrogeons sur l'intention du législateur et sur le processus d'adoption de la Loi. Nous questionnons aussi certaines mesures qui risquent d'avoir un impact sur le régime canadien d'imputabilité, c'est-à-dire, l'introduction du concept d'administrateur des comptes, ainsi que la création et le renforcement de nombreux postes de hauts fonctionnaires indépendants du Parlement. Nous analysons finalement les raisons pour lesquelles nous mettons en doute la capacité de la Loi à répondre aux failles du régime canadien d'imputabilité. Le dernier chapitre propose une analyse des impacts de la Loi, en regard des valeurs jouant un rôle fondamental dans le maintien de la gouvernance démocratique, soit la confiance, la performance, l'éthique et la transparence. Après avoir défini ces concepts, une analyse des impacts de la LFR sur la fonction publique sera ensuite effectuée. Nous tentons ainsi de mettre en lumière les raisons pour lesquelles il semble parfois y avoir une contradiction entre les objectifs du législateur et les possibles impacts de la Loi au sein de la fonction publique. Nous présentons finalement le compte rendu des entretiens verbaux que nous avons eu avec quelques gestionnaires de Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) à ce sujet.

iii. La méthodologie et le cadre d'analyse

La démarche méthodologique de cette étude se veut hypothético-déductive. Elle repose essentiellement sur l'exploitation de sources écrites, c'est-à-dire, l'analyse de la littérature scientifique. Les entretiens verbaux avec des gestionnaires de la fonction publique fédérale, ayant été effectués à titre exploratoire. Ainsi, dans la première partie du mémoire, nous approfondissons la notion d'imputabilité, en recensant la littérature pertinente à notre travail. Nous pensons notamment à Peter Aucoin et Ralph Heintzman, à Paul G. Thomas, à Phillip J. Cooper, à Sharon Sutherland, etc. Ce faisant, notre objectif est de dresser un portrait général des connaissances scientifiques sur la question de l'imputabilité dans le système parlementaire canadien.

Dans la deuxième partie du texte, nous procédons à l'analyse de la réforme du régime d'imputabilité, en effectuant d'abord une lecture critique de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Cette analyse critique se base sur la littérature scientifique et les témoignages des experts qui ont témoigné, lors de l'étude du projet de loi, devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous avons choisi de l'effectuer en fonction des quatre éléments qui ont été traités le plus souvent lors des témoignages d'experts, c'est-à-dire : l'intention du législateur, le processus d'adoption de la Loi, le recours à un administrateur des comptes et la création et le renforcement de nombreux postes de hauts fonctionnaires du Parlement. Cette analyse qui met en lumière les principales forces et faiblesses de la Loi, nous permet de confirmer ou non notre première hypothèse : l'incapacité de la Loi à rééquilibrer la relation entre le Parlement et le gouvernement et à assurer plus clairement l'imputabilité des politiciens et des fonctionnaires.

Par la suite, nous évaluons les impacts que la Loi est susceptible d'avoir sur la sphère administrative, en regard des variables jouant un rôle fondamental dans le maintien de la gouvernance démocratique, c'est-à-dire, la confiance, la performance, l'éthique et la transparence. Ce cadre conceptuel qui a été réintroduit, au début des années 1990, dans le lexique des sciences sociales par des économistes et politologues anglo-saxons pour répondre au désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique, désigne « l'art ou la manière de gouverner »¹⁴. En fait, la mise en œuvre de cette notion visait à accentuer « la participation de la société civile aux prises de décisions et [à] améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public par l'action en réseaux et en partenariat »¹⁵. La gouvernance démocratique remet ainsi en cause la division classique entre l'État et la société civile, puisqu'elle ne conçoit plus le pouvoir comme un monopole de l'État qui apparaît, au contraire, comme un

¹⁴ Olivier Paye, « La gouvernance. D'une notion polysémique à un concept politologique », *Revue Études internationales*, vol. XXXVI, no 1, mars 2005, p. 13.

¹⁵ Guy Hermet, Ali Kazaneigil et Jean-François Prud'homme (dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Éditions Karthala, 2005, p. 87.

partenaire parmi d'autres¹⁶. Toutefois, en raison du problème que pose l'attribution de la responsabilité, le rôle de l'État dans le processus décisionnel politique n'en demeure pas moins prépondérant. La gouvernance rend donc nécessaire la présence d'un mode d'imputabilité public afin de légitimer les décisions qui seront prises. Outre ce rôle de légitimité, elle accroît également « la transparence, permet plus de justice, favorise de meilleurs comportements chez les fonctionnaires, améliore la performance du secteur public et est nécessaire pour assurer la confiance du ministre et celle du public »¹⁷. C'est en fonction de ces variables que nous évaluerons l'impact de la LFR. Nous tenterons donc de déterminer si les mesures mises en œuvre par la Loi favorisent, par exemple, l'ouverture, la performance ou encore les comportements éthiques au sein de la fonction publique.

Finalement, nous avons effectué des entretiens verbaux avec des gestionnaires de la fonction publique fédérale qui nous ont donné leur avis sur l'impact de la LFR. Étant employée de RHDSC, nous avons pu prendre contact avec trois gestionnaires de ce ministère. Le premier est Directeur de « Coordination et planification du programme » (programme du travail) et il détient plus de quinze années à titre de gestionnaire au sein de la fonction publique. Le deuxième est depuis peu Directeur intérimaire du « programme d'équité salariale ». Il a toutefois plus de trente ans d'expérience au sein de la fonction publique, notamment à titre d'Analyste Senior. Le troisième gestionnaire interrogé est le plus jeune d'entre eux. Il est le Directeur depuis quatre ans de « Coopération interaméricaine dans le domaine du travail ». L'objectif était ainsi d'alimenter notre réflexion sur les impacts possibles de la LFR au sein de la fonction publique. Bien que nous soyons consciente du caractère non

¹⁶ Linda Cardinal, « La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire », Commissariat aux langues officielles, novembre 2001. En ligne. http://www.ocolclo.gc.ca/html/stu_etu_112001_f.php#BIBLIO cite Jon Pierre, « Introduction: Understanding Governance », dans Jon Pierre (dir.), *Debating Governance - Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 3.

¹⁷ Melvin J. Dubnick, « Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanism », *Annual Meeting of the American Political Science Association* (du 28 août au 31 août), 2003, p. 53.

scientifique de ces entretiens, en raison de la faible représentativité de l'échantillonnage, nous pensons qu'ils peuvent constituer le prélude d'une recherche plus approfondie. À ce jour, peu de recherches sur le sujet ont été effectuées sur le terrain.

PARTIE I

LES FONDEMENTS DE L'IMPUTABILITÉ DANS LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE CANADIEN

CHAPITRE 1

DÉFINIR L'IMPUTABILITÉ

1.1 L'imputabilité politique

Dans le système parlementaire canadien, c'est le principe de gouvernement responsable qui établit les assises de l'imputabilité politique. Un gouvernement responsable peut exercer tous ses pouvoirs seulement s'il détient la confiance de la majorité des membres de la Chambre des communes. Un gouvernement qui n'obtient pas cette majorité doit donc démissionner ou déclencher des élections. De la même manière, le gouvernement doit « démissionner s'il fait l'objet d'un vote de censure ou de non-confiance, ou s'il est défait en Chambre sur une question d'importance, comme le budget »¹. En vertu du principe de gouvernement responsable, les ministres sont donc collectivement et individuellement responsables devant la Chambre des communes de l'exercice de l'autorité qui leur est conférée. Ainsi, les ministres sont collectivement responsables, à l'égard de la Chambre des communes, de l'ensemble des politiques, des programmes et des actions du gouvernement. Ils sont, par ailleurs, tenus d'adhérer à la politique du cabinet. Cette stratégie de base, appelée solidarité ministérielle, permet au gouvernement de s'assurer de la majorité à la Chambre². Les ministres sont également responsables, sur le plan individuel, de l'administration de leur ministère. Ils doivent ainsi justifier et défendre leurs actions, ainsi que celles de leurs subalternes devant la Chambre. Par conséquent, « les ministres détiennent

¹ André Tremblay, *Droit constitutionnel – Principes*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2^e éd., 2000, p. 24.

² Sharon Sutherland et James R. Mitchell, « L'administration et le Parlement », dans Jacques Bourgault et al. (dir.), *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Sainte-Foy. Les Publications du Québec, 1997, p. 28.

l'autorité ultime sur les actes des fonctionnaires de leur ministère »³, ce qui constitue le fondement de l'imputabilité administrative.

1.2 L'imputabilité administrative

L'imputabilité administrative est prévue dans le système parlementaire par le principe de la responsabilité ministérielle. Selon ce principe, les fonctionnaires, dont la principale fonction est d'administrer les programmes gouvernementaux, sont subordonnés au ministre qui, lui, doit rendre compte au Parlement. Même si les fonctionnaires peuvent donner des conseils aux ministres, ce sont ces derniers qui sont élus démocratiquement et qui ont le dernier mot⁴. Les fonctionnaires doivent se plier aux directives des ministres. Par conséquent, l'imputabilité des fonctionnaires est garantie à travers la structure hiérarchique des ministères. C'est la hiérarchie qui établit la ligne d'autorité, la ligne de transmission des ordres, en vertu de laquelle les ministres peuvent être blâmés⁵. En aucun cas, l'imputabilité des fonctionnaires n'est étendue jusqu'à la Chambre des communes, bien que ceux-ci aient parfois à témoigner, au nom de leur ministre, devant certains comités⁶. Il importe, par ailleurs, que la sélection du personnel de la fonction publique soit effectuée selon le critère du mérite pour en assurer la neutralité et l'anonymat. Autrement dit, « le critère politique [ne doit pas se substituer] à celui qui est basé sur le mérite dans la sélection, la rétention, la promotion et la gratification des fonctionnaires »⁷.

³ *Ib.*, p. 29.

⁴ Gomery, *op.cit.*, p. 75.

⁵ Donald Savoie, « Searching for Accountability in a Government without Boundaries », *Administration publique du Canada*, printemps 2004, vol. 47, no 1, p. 3.

⁶ Peter Aucoin, « Auditing for Accountability: The Role of the Auditor General », *Institute on Governance*, 1998, p. 3. En ligne. Consulté le 15 janvier 2007. <http://www.iog.ca/publications/aucoin.pdf>

⁷ B. Guy Peters et Jon Pierre, « Politicization of the civil service. Concepts, causes, consequences », dans B. Guy Peter et Jon Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*, Routledge, Londres et New York, 2004, p. 1-2.

1.3 Les définitions de l'imputabilité

De multiples définitions du concept d'imputabilité sont présentes dans la littérature, ce qui peut le rendre quelque peu ambigu⁸. Compte tenu de ses nombreux synonymes, certains le qualifient même de concept « caméléon », alors que d'autres le caractérisent comme étant « notoirement imprécis » ou encore comme étant « toujours en expansion »⁹. Les différents sens de l'imputabilité témoignent en fait, selon Peter Aucoin, des diverses compréhensions des objectifs de l'imputabilité¹⁰. En voici quelques exemples.

Paul G. Thomas définit l'imputabilité comme étant « l'obligation de se justifier en s'acquittant de ses responsabilités »¹¹. Selon lui, une relation d'imputabilité comporte quatre composantes : l'attribution de responsabilité; l'obligation de s'acquitter de ses responsabilités; la surveillance des résultats; et la possibilité de sanction. La nature de l'imputabilité varie selon l'origine des responsabilités. Ainsi, l'imputabilité peut être de nature politique (mode électoral, relation entre les élus et les électeurs); constitutionnelle (responsabilité ministérielle); bureaucratique (relations hiérarchiques, nécessité d'appliquer les règles); professionnelle (intégrité, confiance, éthique professionnelle, arbitrage par des experts); légale (obligations contractuelles); financière (rapports financiers, rapports annuels de gestion); etc¹². Ces types

⁸ Jacques Bourgault fait une recension des définitions importantes dans son texte: *Les bonnes pratiques dans des organisations autres que le gouvernement du Canada : L'imputabilité parlementaire, la gestion par résultats et les stratégies de développement des compétences en gestion*, École de la fonction publique du Canada, 2004. En ligne. Consulté le 10 janvier 2007.

http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p132/1_f.html

⁹ Richard Mulgan, « Accountability: an ever-expanding concept? », *Public Administration*, vol. 78, no 3, p. 555-573.

¹⁰ Peter Aucoin, *The new public management: Canada in comparative perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995, p. 217.

¹¹ Thomas, *op.cit.*, p. 266.

¹² Thomas, *op.cit.*, p. 266-268; Paul G. Thomas, « Ministerial Responsibility and Administrative Accountability », dans Charih, M., et A. F. Daniel, *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1995, p. 144; Linda DeLeon, « Accountability in a « reinvented » government », *Public Administration*, vol. 76, 1998, p. 541.

d'imputabilité suscitent différents niveaux de contrôle : formel ou influence informelle. Le contrôle formel est perçu comme étant beaucoup rigoureux que l'influence informelle, forme de contrôle moins directe, plus douce et subtile¹³.

Peter Aucoin et Ralph Heintzman considèrent l'imputabilité comme « la pierre angulaire de la gouvernance et de l'administration publique », obligeant « ceux qui détiennent et exercent l'autorité publique [à] rendre des comptes »¹⁴. C'est un régime de responsabilité qui varie selon les systèmes politiques et qui comprend « des processus par lesquels les citoyens, par des élections, tiennent les gouvernements directement responsables de leur comportement et de leur performance »¹⁵. Richard Mulgan y inclut la démonstration, de la part de la personne responsable, d'une utilisation efficace et efficiente des ressources aux autorités institutionnelles¹⁶. Pour Michael Harmon, le terme imputabilité se réfère notamment « au sens subjectif de la responsabilité, soit au sentiment d'obligation qu'a un individu d'agir d'une certaine façon dans une situation donnée », ainsi qu'à la « relation d'autorité en vertu de laquelle un agent est responsable de sa performance et peut être pénalisé ou récompensé en fonction de celle-ci »¹⁷.

1.4 Les dimensions de l'imputabilité

Les nombreuses définitions données ci-dessus témoignent de la pluralité des dimensions de l'imputabilité. Par dimensions, nous entendons ici les concepts qui lui sont sous-jacents, tels que la responsabilité, l'obligation de rendre compte et l'obligation de s'expliquer. Le concept qui domine en importance le lexique de l'imputabilité est celui de la responsabilité. Thomas établit la distinction entre ceux-

¹³ Thomas, « La nature changeante de l'imputabilité », *op.cit.*, p. 267.

¹⁴ Aucoin et Heintzman, *op.cit.*, p. 181.

¹⁵ *Ib.*

¹⁶ Mulgan, *op.cit.*, p. 555-573.

¹⁷ Michael Harmon, *Responsibility as Paradox : A Critique of Rational Discourse on Government*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1995.

ci, en considérant l'imputabilité comme une composante de la responsabilité¹⁸. Il définit ainsi l'imputabilité comme l'obligation de se justifier en s'acquittant de ses responsabilités. Alors que Bovens vient appuyer la thèse de Thomas en postulant que l'imputabilité est un type de responsabilité, Melvin J. Dubnick considère quant à lui la responsabilité comme une espèce à l'intérieur de l'imputabilité¹⁹. Pour Aucoin, la responsabilité « renvoie indifféremment à une personne ou à une instance investie de l'autorité ou d'un pouvoir sur un dossier en tant que personne responsable »²⁰. Elle se réfère aux obligations d'une personne qui, en tant que « responsable », doit accomplir certaines tâches et, le cas échéant, prendre le blâme d'une action ou d'une inaction²¹.

Quant à la deuxième dimension de l'imputabilité, l'obligation de rendre compte ou la responsabilisation, Aucoin la définit comme la « procédure qui consiste à justifier, expliquer ou défendre ses actes (ou ceux d'un subordonné), eu égard aux pouvoirs et aux responsabilités confiés ou délégués par une autorité supérieure »²². Selon lui, « l'autorité supérieure a l'obligation de tenir comptables de leurs actes tous ceux à qui elle confie des pouvoirs et des responsabilités »²³. La notion de responsabilisation implique, selon les circonstances, que la personne responsable assume personnellement les conséquences de ses actes ou de ceux de ses subalternes. Elle sous-tend également l'idée de prendre des mesures correctives afin de régler le problème décelé²⁴.

¹⁸ Thomas, *op.cit.*, p. 265.

¹⁹ Dubnick, Melvin. J., « Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanism », *Annual Meeting of the American Political Science Association* (du 28 août au 31 août), 2003, p. 6. En ligne. Consulté le 15 janvier 2007. <http://pubpages.unh.edu/dubnick/papers/2003/APSA-EGPA2003.pdf>

²⁰ Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 117. En ligne. Consulté le 19 février 2007. http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p131/1_f.html

²¹ *Ib.*

²² *Ib.*, p. 103.

²³ *Ib.*

²⁴ Gouvernement du Canada, *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2005, p. 5. En ligne. Consulté le 5 novembre 2008. <http://www.tbs->

Finalement, la troisième dimension de l'imputabilité, l'obligation de s'expliquer, renvoie à la nécessité de « fournir de l'information ou une explication des faits et non pas de défendre ou de justifier une politique, des programmes ou l'administration étatique »²⁵. Elle a toutefois une moindre portée que l'obligation de rendre compte, puisqu'elle ne comporte pas la responsabilité de prendre des mesures correctives ou encore celle d'accepter les conséquences personnelles qui y sont associées.

1.5 Les finalités de l'imputabilité

En démocratie, l'existence même des régimes d'imputabilité s'explique par la phrase suivante, écrite par Leslie Lipson dans *Democratic Civilization* (1964) : « Toutes les démocraties font face à une contradiction inhérente au pouvoir : comment peut-on en user sans en abuser ? »²⁶. Cette citation illustre l'importance pour les gouvernements d'instaurer des mécanismes visant à garantir l'imputabilité pour ainsi « contrôler les usages abusifs ou impropres du pouvoir »²⁷. Le contrôle qui est « au cœur de l'imputabilité démocratique dans tous les principaux modèles constitutionnels [fait] en sorte que les pouvoirs d'autorité et de coercition de l'État ne soient pas utilisés abusivement ou à mauvais escient »²⁸. Outre le contrôle, l'imputabilité vise également à « rassurer la population quant à l'utilisation des ressources publiques, au respect de la loi et aux valeurs de la fonction publique »²⁹. Autrement dit, les « citoyens, [les] assemblées de législateurs et [les] gouvernements doivent avoir l'assurance de ce que l'autorité publique et les ressources de l'État sont employées conformément aux principes d'une saine administration et aux valeurs de

sct.gc.ca/report/rev-exa/ar-er-fra.pdf

²⁵ *Ib.*, p. 114.

²⁶ Traduction de Thomas, *op.cit.*, p. 264, cite Leslie Lipson, *Democratic Civilization*, New York, Oxford University Press, 1964, p. 478.

²⁷ Aucoin et Heintzman, *op.cit.*, p. 181-182.

²⁸ *Ib.*, p. 193.

²⁹ *Ib.*, p. 181-183.

la fonction publique »³⁰. L'imputabilité a finalement pour but d'améliorer la gouvernance et l'administration publique³¹.

1.6 Les mécanismes de l'imputabilité

Au Canada, plusieurs mécanismes de contrôle sont mis en place afin de garantir l'imputabilité politique et administrative du gouvernement fédéral. Ces mécanismes qui peuvent être internes ou externes au gouvernement se divisent en quatre grandes catégories. La première, les mécanismes externes officiels, regroupe les instruments parlementaires, tels que les commissions législatives, les questions et les rapports des agents du Parlement (ex. vérificateur général); les moyens exécutifs (contrôle exercé par les dirigeants politiques), tels les votes de non-confiance, les lois, les questions en Chambre et les comités parlementaires; et les procédures judiciaires, tels les tribunaux administratifs et l'ombudsman³². La deuxième catégorie est constituée des mécanismes internes officiels, c'est-à-dire les contrôles hiérarchiques et fonctionnels intraministériels, les contrôles spécialisés des organismes centraux, les règlements et les codes de conduite des fonctionnaires, les hiérarchies officielles et les rapports sur le rendement. La troisième catégorie, les mécanismes internes informels, fait référence à la culture organisationnelle, aux valeurs et à l'éthique professionnelle, alors que la dernière catégorie, les mécanismes externes informels, comprend les audiences publiques, les groupes d'intérêt, les sondages d'opinion et le contrôle médiatique³³.

³⁰ *Ib.*, p. 197.

³¹ *Ib.*, p. 181-183.

³² Jacques Bourgault, *Les bonnes pratiques dans des organisations autres que le gouvernement du Canada : L'imputabilité parlementaire, la gestion par résultats et les stratégies de développement des compétences en gestion*, École de la fonction publique du Canada, 2004. En ligne. Consulté le 10 janvier 2007. http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p132/1_f.html

³³ Linda DeLeon, « Administrative Reform and Democratic Accountability », dans W.-J. Kickert et M. Kickert, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, G.-B., Edward Elgar Publishing Ltd, 1997, p. 237-252; S. Haque, « Importance de l'imputabilité dans la nouvelle approche de la gouvernance publique », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, no 4, 2000, p. 712.; R. Heeks, *Information Systems and Public Sector Accountability*,

Il faut préciser qu'au cours des trente dernières années, on a multiplié ces mécanismes de contrôle, de manière à rehausser la confiance des citoyens envers le gouvernement. Par exemple, on a instauré « de nouveaux systèmes de prise de décision du cabinet pour renforcer la prise de décision collective, [ainsi que] des exigences obligatoires quant à l'évaluation périodique et systématique des programmes »³⁴. On a aussi procédé à « l'adoption des lois d'accès à l'information et de la protection des droits individuels, [ainsi qu'à] l'adoption d'une législation pour agréer les lobbyistes et pour rendre leurs activités publiques ». Actuellement, une tendance à créer et à renforcer les mécanismes de contrôle dits « indépendants » (par exemple, le commissaire au lobbying, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ainsi que le vérificateur général) s'impose au Canada. L'instauration ou le renforcement de ces mécanismes ne semble pourtant pas avoir eu l'effet escompté sur la confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales, puisqu'on constate qu'elle tend constamment à diminuer depuis les deux dernières décennies³⁵. Certes, la confiance envers le gouvernement est le résultat de nombreux facteurs, parmi lesquelles la faiblesse perçue des mécanismes de contrôle peut être considérée comme étant mineure. Toutefois, la prolifération de ces mécanismes n'aide en rien à augmenter la confiance du public envers leur gouvernement, lorsque des exemples d'abus d'autorité ou d'erreurs administratives diffusés dans les médias estompent les progrès obtenus³⁶.

Manchester, G.-B., Institute for Development Policy and Management, 1998, p. 6.

³⁴ Thomas, *op.cit.*, p. 289-290.

³⁵ *Ib.*

³⁶ *Ib.*, p. 269.

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DU RÉGIME D'IMPUTABILITÉ

2.1 D'une imputabilité politique à juridique

Le régime canadien d'imputabilité est passé, au fil des ans, d'une imputabilité de nature politique à une imputabilité à caractère juridique qui se fonde sur la responsabilité individuelle plutôt que collective¹. Cette transformation est attribuable, selon Philipp J. Cooper, à plusieurs facteurs. Premièrement, elle résulte de l'enchâssement, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la *Loi constitutionnelle*. En effet, depuis son adoption, les droits constitutionnels et les droits de la personne jouissent d'une plus grande reconnaissance devant les tribunaux canadiens², puisqu'en vertu de l'article 24, « toute personne, victime de violation ou de négation droits ou libertés qui lui sont garantis par la [...] charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir [...] réparation [...] »³. À partir de ce moment, les tribunaux ont joué un rôle beaucoup plus actif dans le processus décisionnel, notamment « en agissant comme surveillant de l'action ou de l'inaction du gouvernement », et ce, afin de s'assurer que les politiques et les actions gouvernementales respectent les droits inscrits dans la *Charte*⁴. C'est ce qu'on appelle la judiciarisation du politique. La Cour Suprême peut donc invalider des politiques gouvernementales jugées inconstitutionnelles, préciser le sens des lois, en

¹ Cooper, *op.cit.*, p. 155.

² Marie-Ève Hudon et Marion Ménard, *Le rôle des tribunaux dans la reconnaissance des droits linguistiques*, Bibliothèque du Parlement, Division des affaires politiques et sociales, 2006, p. 1. En ligne. Consulté le 5 novembre 2008. <http://parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0557-f.pdf>

³ *Loi constitutionnelle de 1982, (L.C. 1982, c.11 (R.-U.))*.

⁴ Hudon, *op.cit.*, p. 1.

définir leurs modalités d'application ou même les reformuler⁵. Deuxièmement, avec l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la *Loi constitutionnelle*, les Canadiens ont davantage recours aux tribunaux pour faire reconnaître leurs droits, ce qui a favorisé l'émergence d'une culture plus individualiste et moins communautaire. Par conséquent, la population a tendance à percevoir l'imputabilité en termes de droits individuels et non en termes de droits collectifs⁶. Or, ce mode d'imputabilité personnelle vise davantage à récompenser ou à punir l'individu, plutôt que d'« améliorer le fonctionnement d'un ministère selon les besoins de la collectivité »⁷. La responsabilité collective des ministres est donc affaiblie au profit d'une responsabilité plus individuelle.

D'autres raisons non juridiques peuvent être invoquées pour justifier l'abandon progressif de la notion de responsabilité ministérielle qui fonde l'imputabilité politique⁸. Dans son texte portant sur l'*Affaire Al-Mashat*, Sharon Sutherland soulève le fait que ce mode d'imputabilité est parfois mal adapté à l'administration moderne, les organisations étant plus complexes et de grande taille⁹. Dans ce contexte, il devient difficile pour les ministres de connaître tout ce qui se passe au sein de leur ministère et d'être tenus responsables de ce qui se déroule à leur insu. L'efficacité de la notion de responsabilité ministérielle est, conséquemment, remise en question par certains, lorsqu'elle est appliquée dans un contexte moderne¹⁰. En revanche, si l'on exige des fonctionnaires qu'ils prennent davantage de responsabilités et qu'ils répondent publiquement de leurs actes, cela peut poser, selon Cooper, des difficultés au régime canadien d'imputabilité :

⁵ Bernard Fournier et José Woehrling, « Judicialisation et pouvoir politique », *Revue Politique et Sociétés*, vol. 19, nos 2-3, 2000, p. 4.

⁶ *Ib.*, p. 157.

⁷ *Ib.*

⁸ Cooper, *op.cit.*, p. 157.

⁹ Sharon Sutherland, « The Al-Mashat Affair : Administrative Accountability to Parliamentary Institutions », *Administration publique du Canada*, vol. 34, no 4, hiver 1991, p. 573-603.

¹⁰ *Ib.*

1) Comment [...] ne pas attenter au principe de la responsabilité administrative du ministre devant le Parlement, ce qui est la définition la plus élémentaire de la responsabilité politique?

2) Si, d'une part, les ministres sont globalement responsables du bon fonctionnement de leur ministère et tenus d'en expliquer et d'en corriger rapidement les erreurs et si, d'autre part, ils sont collectivement responsables des actions de leur gouvernement, comment peuvent-ils invoquer leur ignorance des faits sans violer le principe de la responsabilité ministérielle?¹¹

Outre ces problèmes de logique, Cooper constate finalement que la remise en question de la responsabilité ministérielle résulte d'éléments politiques. Ainsi, la nécessité de séduire l'opinion publique, pour les ministres et les députés, n'est pas toujours compatible avec la responsabilité ministérielle, particulièrement dans un contexte où la période de questions est désormais télévisée¹². Il souligne également que des phénomènes politiques, tels que « la faiblesse des partis politiques, le détachement de plusieurs groupes d'intérêt des partis, l'amenuisement de la discipline partisane, l'importance grandissante accordée à la personnalité du premier ministre, la nature des sondages d'opinion et l'utilisation qui en est faite », ont des conséquences sur le fonctionnement du gouvernement et son imputabilité¹³. De même, l'abandon de la notion traditionnelle de la responsabilité ministérielle se justifie par le fait que les fonctionnaires doivent « abandonner leur anonymat en contrepartie du respect que leur valent leur expérience et leur savoir-faire dans les affaires de l'État »¹⁴. Selon Cooper, cette évolution est déjà devenue une réalité, puisque les pratiques établies par les comités permanents et les comités législatifs du Parlement ont considérablement réduit l'anonymat des fonctionnaires. Nous le verrons dans le paragraphe suivant.

¹¹ Traduction de Cooper, *op.cit.*, p. 158-159, cite Sutherland, *op.cit.*, p. 583.

¹² Cooper, *op.cit.*, p. 159.

¹³ *Ib.*

¹⁴ Traduction de Cooper, *op.cit.*, p. 158-159, cite Sutherland, *op.cit.*, p. 583.

2.2 Une redéfinition de l'imputabilité administrative

La tendance à vouloir rendre les fonctionnaires personnellement responsables de leurs actions est loin d'être récente. En fait, elle fut introduite au Canada, en 1962, par la Commission Glassco qui recommandait un changement significatif dans la balance des pouvoirs entre les institutions, en laissant les gestionnaires gérer. Elle fut ensuite consolidée par la Commission Lambert (1979) sur la gestion financière et l'imputabilité, le Comité d'Avignon (1979) sur la gestion du personnel et le principe du mérite, le Comité McGrath (1985) sur les réformes parlementaires et par Fonction publique 2000¹⁵. On constatera, toutefois, au cours de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, que la volonté de rendre les fonctionnaires personnellement responsables de leurs actions est devenue une réalité. En effet, la conception personnelle de l'imputabilité qui renvoie à la responsabilité individuelle plutôt que collective se reflète dans la définition même de l'imputabilité donnée par le juge. Il la définit comme étant le fait que « la personne appelée à rendre des comptes doit expliquer et accepter les responsabilités associées à l'exécution du mandat qui lui est confié en fonction de ce qu'on attend d'elle »¹⁶.

La reconnaissance du fait que les fonctionnaires aient des obligations et des responsabilités envers le public qu'ils servent n'est toutefois pas sans conséquence. En fait, cette reconnaissance graduelle qui s'est effectuée par des conventions et des principes constitutionnels non écrits a eu pour effet de conférer une identité constitutionnelle à la fonction publique¹⁷. On la considère de plus en plus comme un organe indépendant du gouvernement, ce qui contraste avec la conception conventionnelle de l'imputabilité administrative que nous avons évoquée plus tôt

¹⁵ O.P. Dwivedi, « The Issue of Accountability in the Public Service of Canada », in Joseph G. Jabbara et O.P. Dwivedi (dir.), *Public service accountability: a comparative perspective*, West Hartford, CT, Kumarian Press, 1988, p. 86-92.

¹⁶ Gomery, *op.cit.*, p. 9.

¹⁷ Gomery, *op.cit.*, p. 70-71.

dans ce texte, selon laquelle la fonction publique n'a pas d'identité propre¹⁸. Ces obligations et responsabilités peuvent cependant engendrer des « tensions entre la mission de service de la fonction publique envers le gouvernement et son devoir éthique de promouvoir le bien public »¹⁹. Ainsi, certains fonctionnaires hésitent à s'opposer aux instructions d'un ministre qui seraient contraires à la loi, de peur que leurs chances d'avancement professionnel soient compromises. Ils sont toutefois tenus de « respecter le principe de la primauté du droit même si, pour cela, [ils doivent] s'opposer aux instructions d'un ministre contraires à la loi »²⁰, mais la volonté de rendre les fonctionnaires personnellement responsables de leurs actions ne résulte pas seulement des pressions politiques et juridiques.

2.3 Vers la « marchandisation » de l'imputabilité

En effet, la volonté de rendre les fonctionnaires personnellement responsables de leurs actions vient du fait qu'au sein des administrations publiques modernes, on a de plus en plus recours à une nouvelle philosophie de gestion : la Nouvelle gestion publique. Cette philosophie qui s'inspire de l'approche de gestion managériale, met de l'avant une nouvelle forme d'imputabilité, celle « fondée sur le marché »²¹. Reposant sur quatre postulats (efficacité économique, rapport coût-bénéfice, gestion par résultat, satisfaction du client) ce modèle suppose qu'en prenant l'allure d'un marché accessible aux clients, les organisations octroyant des services gouvernementaux seront nécessairement plus prospères, puisque le consommateur ne

¹⁸ Principe qui est défendu par Lorne Sossin dans son texte « Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique », dans John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa : Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 2, 2006, p.27-78. Le gouvernement s'oppose toutefois à cette interprétation et défend la thèse que la fonction publique n'a pas « d'identité propre et qu'elle n'a pas à rendre des comptes en marge des ministres et du gouvernement ».

¹⁹ Gomery, *op.cit.*, p. 69.

²⁰ Gomery, *op.cit.*, p. 70.

²¹ Cooper, *op.cit.*, p. 166.

choisira que les meilleurs services²². Ainsi, si la clientèle est satisfaite des services qui lui ont été offerts, l'organisation se sera acquittée de ses responsabilités. Avant d'évaluer les conséquences de l'introduction de certaines idées issues de la NGP sur le régime canadien d'imputabilité, voyons plus en détail quelles sont les origines de cette philosophie et ses principes directeurs.

²² *Ib.*, p. 166-167.

CHAPITRE III

LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : DE NOUVELLES OBLIGATIONS DE PERFORMANCE

3.1 Définir la NGP

C'est en raison des nouvelles réalités économiques et sociales, apparus au cours des années 1980, que les démocraties occidentales apportèrent des changements significatifs à leur gestion des politiques publiques. Les déficits budgétaires récurrents, le poids croissant de la fiscalité et la mondialisation ont mis en doute l'efficacité des politiques publiques qui caractérisent l'État-providence, forçant ainsi les gouvernements à restreindre leurs dépenses publiques¹. La baisse de confiance des citoyens combinée aux critiques croissantes sur la gestion gouvernementale ont forcé les gouvernements à être plus performants². Parallèlement, la transparence engendrée par les nouvelles technologies de communications, la plus grande assertivité et agressivité de la part des médias de masse occasionnées par une plus forte concurrence et le droit du public d'accéder à l'information gouvernementale obligèrent, entre autres, les gouvernements à plus de transparence dans leur gestion des affaires publiques³. Plus instruits et mieux informés, les citoyens se considèrent désormais comme des « actionnaires du projet social », des clients consommateurs de biens publics et expriment donc des attentes en termes de résultats⁴.

¹ Aucoin, *The new public management*, op.cit., p. 2.

² *Ib.*

³ Peter Aucoin, *Nommer, blâmer et couvrir de honte : Améliorer la responsabilisation du gouvernement, après Gomery*, Série de conférences Les petits déjeuners sur la Colline, Présentée par la Fédération canadienne des sciences humaines, le 11 mai 2006, p. 10. En ligne. Consulté le 5 novembre 2008. <http://www.fedcan.ca/francais/pdf/advocacy/BOHAucoin0506.pdf>

⁴ Aucoin, *The new public management*, op.cit., p. 6.

D'autres facteurs favorisèrent l'émergence d'une nouvelle philosophie de gestion au Canada, entre autres : la perception voulant que les politiciens et les fonctionnaires soient trop influents; la configuration organisationnelle de l'exécutif (c'est-à-dire la concentration accrue du pouvoir au sein du Cabinet du Premier ministre⁵) qui empêche les ministres d'exercer un leadership dans la gestion du gouvernement ou encore l'adhésion trop rigide de la bureaucratie aux règles et procédures⁶. Ainsi, la perception d'une bureaucratie « léthargique, prudente, trop grosse, coûteuse, inefficace, manqu[ant] d'intégrité, insensible aux besoins du public et [ayant] une culture de la routine [qui la rend] incapable d'accepter le changement »⁷ a favorisé la mise en place d'une gestion basée sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité. On a demandé aux fonctionnaires qu'ils soient plus imputables devant la population et on a souhaité qu'il y ait un « reciblage de la prestation des services afin que les besoins, préférences et priorités des citoyens l'emportent sur la commodité et les intérêts des fonctionnaires et organisations publiques »⁸.

3.2 Les réformes administratives de la NGP

Face à ces constats, le Canada, comme la majeure partie des États modernes, entreprit des réformes administratives, avec plus ou moins de conviction, pour accroître l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques et une meilleure imputabilité des gestionnaires⁹. Regroupées sous l'étiquette « Nouvelle gestion publique », ces réformes sont modelées sur les pratiques de gestion du secteur privé

⁵ Peter Aucoin, « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », dans John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 1, 2006, p. 339.

⁶ *Ib.*, p. 345.

⁷ Donald J. Savoie, « What is Wrong with the New Public Management? », *Administration publique du Canada*, vol. 38, 1995, p. 114.

⁸ Aucoin, « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », *op.cit.*, p. 345.

⁹ K. Kernaghan, B. Marson et S. F. Borins, *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 2000, Ottawa, Centre canadien de gestion (devenu l'École de la fonction publique du Canada), p. 389.

qui reposent sur une philosophie managériale. Défendue par les tenants du choix rationnel, cette philosophie insiste sur le fait que « les acteurs tendent à maximiser l'utilité de leur contribution aux institutions »¹⁰, d'où la nécessité d'en augmenter la performance. Ces réformes peuvent prendre différentes formes : une déréglementation du système administratif, une décentralisation des pouvoirs, une diminution générale des dépenses publiques et une réduction de la taille de l'État. Par exemple, les réformes de déréglementation des services publics visent à « simplifier les régimes de réglementation régissant plus particulièrement la gestion des ressources financières et humaines aux niveaux ministériels et opérationnels de la fonction publique »¹¹. Par conséquent, les gestionnaires de services publics se voient accorder des pouvoirs de gestion accrus qui sont évidemment assortis d'une reddition de comptes. Les réformes décentralisation se manifestent par une délégation d'autorité vers les paliers de gouvernement inférieurs ou encore par des mesures de sous-traitance des services publics et par la privatisation des sociétés publiques¹². C'est ce que Aucoin appelle la « marchandisation » des services publics, c'est-à-dire un « recours [...] à la concurrence sur le marché et à la sous-traitance, de sorte que la fonction publique est en concurrence avec le secteur privé pour la prestation des services publics... »¹³. Autrement dit, il s'agit « d'utiliser la concurrence pour promouvoir économie et efficience [et] de laisser le citoyen, ou consommateur, choisir le fournisseur du service »¹⁴.

¹⁰ Jacques Bourgault, « L'imputabilité parlementaire de la gestion par résultats : quand le managérialisme transcende les institutions politico-administratives », *Management International*, automne 2004, vol. 9, no 1, p. 70, cite I. Sened, « Contemporary theory of institutions in perspectives », *Journal of theoretical politics*, vol. 3, 1991, p. 397-398.

¹¹ Aucoin, « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », *op.cit.*, p. 347.

¹² *Ib.*, p. 184-185.

¹³ Aucoin, « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », *op.cit.*, p. 350.

¹⁴ *Ib.*

D'autres réformes furent introduites au sein des administrations publiques afin d'augmenter l'imputabilité des gestionnaires. Ainsi, les mesures de rendement et les rapports axés sur les résultats orientent « l'action par les résultats à atteindre plutôt que par les ressources à déployer ou par les activités à mener »¹⁵. En mettant l'accent sur le contrôle des résultats, ces réformes augmentent la reddition de comptes des gestionnaires et permettent de mieux encadrer « la qualité du service aux citoyens [...], de spécifier les attentes des clients [et] d'identifier les caractéristiques diverses et spécifiques des biens publics à livrer »¹⁶. Cette nouvelle obligation de rendre compte au Parlement des résultats obtenus en fonction des attentes parlementaires, à laquelle sont assujettis les ministères et organismes, est identifiée par Aucoin comme étant un développement majeur apporté par la NGP. Selon lui, elle est largement perçue comme étant essentielle à la bonne gestion et à la reddition de comptes, bien que certains gestionnaires considèrent qu'elle ne leur laisse que peu de latitude¹⁷. Elle traduirait, par ailleurs, la volonté des gouvernements d'accroître leur contrôle politique sur la direction des politiques gouvernementales et d'obliger les fonctionnaires à gérer en fonction d'objectifs et de mesures de rendement préétablies en échange de plus de pouvoir administratif¹⁸. Pour certains, particulièrement le gouvernement britannique de Margaret Thatcher, l'objectif de la gestion par résultats était de surmonter la tendance présumée des décideurs politiques à devenir les otages des bureaucraties qui ne sont préoccupées que par leur propre fonctionnement, en raison d'un intérêt excessif à la gestion des intrants et à la conformité des règles. Pour d'autres gouvernements, l'objectif consistait davantage à reconfigurer les systèmes pour responsabiliser les fonctionnaires, en axant, par exemple, le service sur le

¹⁵ Bourgault, *Les bonnes pratiques dans des organisations autres que le gouvernement du Canada : L'imputabilité parlementaire, la gestion par résultats et les stratégies de développement des compétences en gestion*, École de la fonction publique du Canada, 2004. En ligne. Consulté le 10 janvier 2007.

http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p132/1_f.html

¹⁶ *Ib.*

¹⁷ Aucoin, « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », *op.cit.*, p. 351-352.

¹⁸ Aucoin et Heintzman, *op.cit.*, p. 189.

citoyen et en stimulant la productivité. Quelque soit l'objectif, il n'en demeure pas moins, selon Aucoin et Heintzman, que l'introduction d'une gestion par résultats au sein des administrations publiques reflète la volonté gouvernementale de pratiquer une gestion au rendement¹⁹.

En somme, le point commun des réformes introduites par la NGP est qu'elles visent essentiellement à réaliser « économie, efficience et efficacité » dans l'utilisation qui est faite des ressources publiques. Pour ce faire, la marge de manœuvre des gestionnaires s'est accrue, tout en exigeant d'eux une reddition de comptes qui peut même s'étendre jusqu'au parlement. Cela n'est pas sans créer des tensions entre les objectifs de l'imputabilité et ceux de la performance.

3.3 La difficile relation « imputabilité versus performance »

Il existe des tensions entre les objectifs de l'imputabilité et ceux de la performance qui sont habituellement reconnus dans la littérature comme étant opposés²⁰. Le contrôle, principale fonction de l'imputabilité, peut aller à l'encontre des objectifs de certaines réformes managériales. Ainsi, selon Aucoin et Heintzman, les réformes de décentralisation et de déréglementation ont ultimement pour but d'augmenter la performance et non pas d'accroître l'imputabilité. En déléguant des pouvoirs et des responsabilités et en simplifiant les régimes de réglementation, ce type de réforme rejette l'idéal d'uniformité de l'administration publique. Pour eux, ces réformes ont dédoublé le concept de « performance » qui ne se définit plus qu'en termes d'efficacité et de résultat. Or, « aucune dimension d'efficacité n'existe dans des secteurs comme la recherche de la justice naturelle, la règle de droit, l'impartialité, la probité ou l'équité d'emploi »²¹. Lorsqu'on veut atteindre un « résultat », il n'y a que des moyens en vue d'une fin et on oublie que dans la gestion

¹⁹ *Ib.*, p. 189-190.

²⁰ *Ib.*, p. 183.

²¹ *Ib.*, p. 186.

des affaires publiques, certains « moyens » sont des « fins » en soi²². De son côté, Philip J. Cooper ajoute que la notion de performance du secteur public oblitère le fait que le citoyen a des droits juridiques et politiques qui définissent son appartenance à une communauté nationale et qu'il n'est pas qu'un simple consommateur de services²³.

Quant aux réformes de gestion par résultats qui accordent « une préférence aux résultats plutôt qu'au contrôle des intrants et des processus prescrits », elles ont pour conséquence, selon Aucoin et Heintzman, d'accroître l'importance des organismes d'audit²⁴. Ainsi, les organismes d'audit « interviennent moins, comme jadis, pour vérifier la conformité à des règles ou à des processus émanant d'autorités législatives ou administratives centrales que pour évaluer des rendements »²⁵. Bien que l'évaluation des rendements soit essentielle à l'imputabilité, il y a un risque, selon les auteurs, que les gouvernements n'accordent d'importance qu'au contrôle sans tenir compte des autres finalités de l'imputabilité, c'est-à-dire, garantir l'utilisation adéquate des ressources publiques et améliorer la gouvernance et l'administration publique.

De manière plus générale, Thomas défend la thèse selon laquelle l'introduction des réformes de la NGP au sein des administrations publiques a eu tendance à ignorer ou à minimiser l'importance des fondements politique et juridique de l'imputabilité dans les activités gouvernementales²⁶. Selon lui, elles ont provoqué une érosion du principe de la règle de droit et un abandon graduel de la notion de responsabilité ministérielle qui est censée rendre les ministres responsables devant le Parlement. Si l'on exige des fonctionnaires qu'ils sortent de leur anonymat traditionnel pour rendre

²² *Ib.*

²³ Cooper, *op.cit.*, p. 168.

²⁴ Aucoin et Heintzman, p. 194.

²⁵ *Ib.*, p. 192.

²⁶ Thomas, *op.cit.*, p. 277-286.

compte publiquement de leur performance, on passe outre la responsabilité des ministres et on remet en question la structure hiérarchique des ministères. Il souligne également qu'en introduisant des réformes issues de la NGP au sein des administrations publiques, les gouvernements ont ajouté « de nouveaux genres d'imputabilité sans en établir au préalable une structure conceptuelle qui permette de soupeser et de concilier les nombreuses et parfois conflictuelles exigences imposées aux fonctionnaires »²⁷. Par conséquent, il est difficile de déterminer quelle forme d'imputabilité s'applique pour une situation donnée. Il y aurait donc, selon lui, un difficile équilibre entre, d'une part, le principe de responsabilité ministérielle qui n'a pas été modifié et oblige, par conséquent, les ministres à répondre devant le Parlement des performances de leur ministère et, d'autre part, la liberté de gestion accordée aux hauts fonctionnaires qui sont toujours, en principe, mandataires de leurs ministres, mais qui, en pratique, sont de plus en plus tenus de se présenter devant les comités parlementaires pour exposer et justifier leurs actions administratives²⁸.

3.4 L'imputabilité comme vecteur de performance?

La relation entre l'imputabilité et la performance peut-elle être analysée sous un angle différent? C'est ce qu'Aucoin et Heintzman suggèrent dans leur texte « La dialectique de l'imputabilité de la performance dans la réforme de l'administration publique », en refusant de souscrire à la thèse dominante selon laquelle l'amélioration de l'imputabilité et celle de la performance s'opposent nécessairement l'une à l'autre. Ils affirment plutôt que « l'imputabilité peut et devrait être un facteur essentiel de l'amélioration de la performance »²⁹. Dans ce cas, comment garantir l'imputabilité tout en améliorant la performance? Par l'atteinte, selon les auteurs, d'un équilibre entre les trois finalités de l'imputabilité que nous avons évoqué précédemment dans ce texte. Selon eux, le contrôle peut toujours être assuré et même augmenté, mais

²⁷ Thomas, *op.cit.*, p. 278.

²⁸ *Ib.*, p. 279.

²⁹ *Ib.*, p. 183.

d'une manière différente, c'est-à-dire par une plus grande transparence des opérations, par l'accès à l'information pour les citoyens et les médias, par « des institutions législatives conçues et dotées du personnel requis pour faire enquête sur le comportement des administrateurs et des directeurs », ainsi que par des organismes d'audit et d'inspection³⁰. Par exemple, les réformes de décentralisation et de déréglementation « doivent s'accompagner de domaines discrétionnaires clairement définis »³¹. Autrement dit, « l'abandon des règles imposées par le centre doit s'accompagner de la description explicite des domaines qui n'exigent plus, légalement ou en matière de politiques, uniformité et normalisation »³². Dans le cas des réformes de gestion par résultats, il est possible que l'imputabilité devienne un vecteur de performance, selon Aucoin et Heintzman, dans la mesure où les administrations définissent les « résultats » en y incluant les valeurs fondamentales d'une fonction publique. Si les gestionnaires sont toujours tenus responsables de leurs actes, la population obtiendra la garantie que l'utilisation des ressources publiques est effectuée dans le respect de la loi et des valeurs de la fonction publique. Cela implique cependant que les gestionnaires soient soumis à un contrôle³³. De la même manière, plutôt que d'évaluer la conformité à des systèmes de performance officiels, il importe d'évaluer la performance en elle-même³⁴. Certes, une évaluation de l'adhésion aux processus obligatoires s'impose, mais les vérificateurs doivent aller au-delà de celle-ci. Les individus qui administrent les organisations et les politiques doivent donc être tenus responsables pour leur rendement individuel. Les auteurs affirment que « l'imputabilité comme assurance est mise à mal lorsque les processus d'assurance ne visent pas à évaluer, chez les individus nantis d'autorité et de responsabilités, les résultats personnels et en regard de leurs actions et de leurs

³⁰ *Ib.*, p. 194.

³¹ *Ib.*

³² *Ib.*

³³ *Ib.*

³⁴ *Ib.*, p. 198.

décisions, par opposition à leur simple conformité à des systèmes officiels »³⁵. Cette notion est particulièrement importante pour assurer, maintenir et même parfois reconstruire la confiance du public envers les institutions, notamment envers une fonction publique qui se veut professionnelle et non partisane. Pour ce faire, il appartient aux dirigeants d'établir des normes professionnelles qui évaluent la performance, en fonction desquelles seront personnellement astreints les gestionnaires. Aucoin et Heintzman affirment que l'imputabilité constitue un facteur essentiel à l'amélioration de la performance, puisque les évaluations de la performance deviennent « des stimuli qui encouragent l'amélioration dans le domaine des politiques, de l'organisation et de la gestion »³⁶. C'est en ayant recours, par exemple, à l'utilisation de modèles de référence dans les comptes rendus de performance que les dirigeants politiques peuvent promouvoir l'amélioration des services publics. En fait, ces modèles peuvent justifier, selon les auteurs, la légitimité d'une politique³⁷. Cette logique s'applique également aux évaluations de programme et aux comptes rendus de performance. Selon eux, « l'imputabilité comme amélioration continue constitue une manière de faire pression sans intervenir directement dans la gouvernance ou dans la gestion »³⁸. Le fait de rendre publiques les évaluations de programme constitue également un moyen de garantir l'imputabilité, en ce sens qu'elle permet une connaissance publique de l'efficacité des actions des pouvoirs législatif et exécutif. Cela permet, en outre, de « centrer le débat sur les mérites et les carences de certaines [...] politiques publiques »³⁹. Finalement, les auteurs précisent qu'il est nécessaire que « les processus d'imputabilité centrés sur l'amélioration continue doivent être menés de manière à tenir compte des limites du pouvoir et des responsabilités de la fonction publique, même lorsque [...] l'on attend

³⁵ *Ib.*, p. 199.

³⁶ *Ib.*, p. 202.

³⁷ *Ib.*, p. 203.

³⁸ *Ib.*

³⁹ *Ib.*, p. 204.

des fonctionnaires qu'ils gèrent extrants et résultats »⁴⁰. Malgré les changements dans la gouvernance, les fonctionnaires demeurent toujours soumis aux contraintes issues des politiques (législatives et exécutives), des règlements et des valeurs de la fonction publique.

3.5 Réformer le régime d'imputabilité au Canada

Une réforme du régime d'imputabilité s'impose-t-elle au Canada? Alors que pour certains, le Canada doit revenir à une forme d'imputabilité traditionnelle avec la seule responsabilité ministérielle comme mécanisme de contrôle du pouvoir exécutif et de la fonction publique, d'autres privilégient, au contraire, une plus grande imputabilité externe des fonctionnaires et exigent d'eux qu'ils sortent de leur anonymat pour répondre de leurs actes. Certains favorisent la mise en place du système « d'agent comptable » dans le régime canadien d'imputabilité. Cette « pratique britannique de désigner les secrétaires permanents des ministères (équivalents britanniques des sous-ministres canadiens) agents comptables », fait en sorte que ces derniers rendent personnellement compte de leurs actes au Comité britannique des comptes publics⁴¹. Pour sa part, le juge Gomery croit qu'une réforme du régime d'imputabilité est nécessaire et que la relation entre le Parlement et le gouvernement doit être rééquilibrée si l'on veut obtenir une meilleure imputabilité des politiciens et des fonctionnaires⁴². Il faut « indiquer plus clairement qui doit être imputable de quoi » sans quoi « personne n'[est] prêt à accepter la responsabilité des abus »⁴³. Il formulera, par ailleurs, dix-neuf recommandations dans son rapport final à l'intention du gouvernement, de manière à améliorer le régime canadien d'imputabilité. Celles-ci

⁴⁰ *Ib.*

⁴¹ David E. Smith, « Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au gouvernement et au parlement du Canada », dans John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. I, 2006, p. 131.

⁴² Gomery, *op.cit.*, p. 218-219.

⁴³ *Ib.*, p. 217-219.

mèneront à la mise en œuvre d'une réforme de l'imputabilité au Canada avec l'adoption, en décembre 2006, de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Nous proposons, dans la seconde partie de ce texte, d'effectuer une analyse de cette réforme. Commençons, d'abord, par cerner le principal élément déclencheur de la réforme, le scandale des commandites.

PARTIE 2

LA RÉFORME DU RÉGIME D'IMPUTABILITÉ

CHAPITRE IV

LE « SCANDALE DES COMMANDITES »

4.1 Un rappel des faits

Deux rapports de la vérificatrice générale, le premier en mai 2002 et le second en février 2004, levèrent le voile sur le scandale des commandites; l'utilisation indue des fonds publics dans la gestion du programme de commandites et des activités publicitaires est alors mise au jour. En fait, plus de 250 millions de dollars ont été dépensés, entre 1997 et 2003, par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour commanditer 1 987 événements, dont « 100 millions (40 p. 100 des dépenses totales) ont été versés à des agences de communications en frais de production et en commissions »¹. L'ingérence politique dans les sphères administratives, le manque de transparence dans le processus contractuel, la surfacturation flagrante, le gonflement des commissions et des frais de production, le manque de supervision de la part des hauts échelons de la fonction publique et le financement occulte d'un parti politique via un système de ristournes et de pots-de-vin², caractérisaient la gestion ou comme le dira plus tard le commissaire Gomery, la « mauvaise gestion » de ce programme.

Il faut rappeler que ce programme a été mis en œuvre dans le contexte de l'après-référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec. Le « non » ayant remporté une courte victoire, le gouvernement fédéral s'est donné pour mandat d'augmenter sa

¹ Gouvernement du Canada, Bureau du Vérificateur général du Canada, *Le Programme de commandites*, Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 3, 2003, p. 7.

² John Howard Gomery, *Qui est responsable?*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, synopsis, 2005, p. 5-7.

visibilité dans toutes les régions du Canada, afin de maintenir l'unité nationale. Une nouvelle direction générale de TPSGC, la Direction générale des services de coordination des communications (DGSCC), fut alors mise sur pied pour répondre à cette préoccupation. Son rôle consistait notamment à coordonner, promouvoir et faciliter les communications du gouvernement fédéral³. L'un des moyens trouvés pour assurer ce mandat fut de créer, en 1997, le programme de commandites. Ce programme visait ainsi à fournir des ressources financières à diverses organisations afin d'appuyer des événements à saveur communautaire, culturelle ou sportive. En retour, ces « organisations acceptaient de donner de la visibilité [au gouvernement fédéral] en utilisant, par exemple, le mot symbole « Canada » et d'autres symboles comme le drapeau canadien lors de leurs événements et sur leurs articles promotionnels »⁴. En s'associant à des événements populaires, tels que des festivals, le gouvernement souhaitait promouvoir une image favorable du Canada et accroître sa visibilité dans les collectivités canadiennes⁵. La gestion de ce programme s'avérera toutefois problématique. Nous verrons avec l'étude des rapports de la vérificatrice générale et de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et des activités publicitaires quelle a été la nature de ces défaillances. Cela nous permettra de comprendre ce qui a pavé la voie à l'adoption de la LFR.

4.2 Le rapport de la vérificatrice générale

Dans le cadre de notre étude, les chapitres trois et quatre du rapport de la vérificatrice générale de novembre 2003⁶ nous intéressent plus particulièrement : le premier concerne le programme de commandites et le second a trait aux activités publicitaires. Il y est question des nombreux problèmes de gestion du programme et des raisons qui ont permis aux acteurs de ce scandale de contourner les règles. La

³ Gouvernement du Canada, Bureau du Vérificateur général du Canada, *op.cit.*, p. 3.

⁴ *Ib.*, p. 7.

⁵ *Ib.*

⁶ Le rapport de novembre 2003 a été rendu public en février 2004.

vérificatrice générale révèle, d'abord, que « le gouvernement fédéral n'a pas informé le Parlement des véritables objectifs du programme [de commandites] et ne lui en a jamais communiqué les résultats »⁷. Nous pouvons lire dans son rapport qu'aucune directive écrite, d'analyse formelle ou de plan stratégique provenant de TPSGC, du Cabinet ou du Conseil du Trésor n'a pu être retrouvée⁸. De plus, les rapports sur le rendement de TPSGC ne font aucune mention des objectifs du programme, de ses dépenses et des résultats obtenus. Il fut donc impossible d'établir clairement comment et pourquoi a été prise la décision de créer le programme et de savoir quels en furent les résultats.

La deuxième défaillance a trait au contrôle et à la surveillance du programme. Le rapport indique, par exemple, que seules quelques personnes étaient appelées à participer à l'exécution du programme, puisque le personnel de la DGSCC, était tenu à l'écart du processus de prise de décision. Seul le directeur examinait les demandes et décidait quels événements seraient commandités et quelle agence de communication obtiendrait le contrat. Le rapport souligne également que ce programme fonctionnait dans un environnement à faible contrôle, le jeu des mécanismes habituels de contrôle et de surveillance étant court-circuité par le directeur exécutif de la DGSCC qui avait directement accès au Ministre et à son personnel. Les services centraux de TPSGC n'effectuaient donc que peu de surveillance des activités financières de DGSCC, laissant ainsi place aux occasions de fraude, d'inexactitudes ou de contournement des contrôles par la direction de DGSCC⁹. La vérificatrice générale parle également d'une absence totale de transparence dans la gestion du programme. Toutes les décisions se prenaient de vive voix et qu'aucune information n'était colligée par écrit. Le personnel ministériel n'hésitait pas, par ailleurs, à intervenir directement dans l'attribution d'une

⁷ Gouvernement du Canada, Bureau du Vérificateur général du Canada, *op.cit.*, p. 5.

⁸ *Ib.*

⁹ *Ib.*, p. 7.

commandite ou, autrement dit, à faire de l'ingérence politique dans la gestion du programme.

Des irrégularités furent ensuite observées dans les fonds de commandites octroyés à des entités d'État qui visaient à camoufler les sources de financement de ces sociétés¹⁰. Bien qu'il ne soit pas rare que des entités gouvernementales établissent des partenariats dans l'exécution de programmes d'intérêt commun, le fait d'effectuer le transfert de fonds par l'entremise d'agences de communication qui recevaient une commission en échange était plutôt inhabituel. De plus, la sélection des agences ne s'est pas effectuée selon les règles et aucun paiement de transfert ne fut justifié par une analyse de rentabilité¹¹. Le constat de mauvaise gestion du programme de commandites dégagé par la vérificatrice générale concerne aussi les contrats signés avec les organismes à vocation communautaire, culturelle ou sportive. Elle y observe des problèmes similaires: un « non-respect généralisé des politiques et des règlements sur la passation des contrats », notamment de la *Loi sur la gestion des finances publiques*; une « sélection d'agence de coordination qui contrevient aux règles sur la passation des marchés », n'ayant effectué aucun appel d'offres concurrentiel ; des « contrats attribués pour certains événements en violation des politiques sur les marchés »; « une absence de diligence raisonnable dans la sélection et l'approbation des événements à commanditer »; « aucune analyse du montant de la commandite pour chaque événement »; « peu de preuve que l'État en a eu pour son argent »; des « travaux donnés en sous-traitance sans appel d'offres »; des « contrats modifiés sans pièce justificative »; et une « absence de conformité aux autorisations financières pertinentes »¹².

¹⁰ *Ib.*, p. 8.

¹¹ *Ib.*

¹² *Ib.*, p. 11-30.

Face à ces constats, la vérificatrice générale s'interroge sur la façon dont les principaux acteurs du scandale des commandites ont pu, et ce, de manière récurrente, contourner les règles garantissant l'utilisation adéquate des fonds publics. Elle identifie « deux facteurs ont permis que ce régime de mauvaise gestion s'installe et se perpétue pendant plusieurs années »¹³. Premièrement, les mécanismes de surveillance et les contrôles internes de TPSGC que la vérificatrice générale considère comme étant « sophistiqués » et « généralement fiables », ont été contournés, mais sans qu'elle ne sache pourquoi. Voici un extrait du rapport qui en témoigne :

Pendant l'examen que nous avons effectué, nous avons été alarmés non seulement par les actions des gestionnaires du programme de commandites, mais aussi par l'incapacité inexplicée et continuelle des mécanismes de surveillance et des contrôles essentiels de déceler, de décourager et de signaler les violations flagrantes des règles, des règlements et des politiques¹⁴.

Bien que les vérifications du BVG aient permis de déceler les problèmes après coup, la vérificatrice générale note que « ce sont les contrôles et la surveillance, qui auraient dû empêcher ces problèmes de se produire au départ, qui ont été inopérants »¹⁵. Elle parle, en fait, d'un « effondrement presque total » des contrôles et des mécanismes de surveillance de TPSGC dans la gestion du programme de commandites que le Ministère est, par ailleurs, incapable d'expliquer¹⁶. Elle explique aussi ce régime de mauvaise gestion par le fait que le Parlement ait mal été informé des objectifs véritables et de la gestion du programme de commandites. Cela a, en outre, permis de contourner le processus parlementaire afin de transférer des fonds à des sociétés d'État qui avaient été préalablement votés par le Parlement pour TPSGC.

¹³ *Ib.*, p. 31.

¹⁴ *Ib.*

¹⁵ *Ib.*

¹⁶ *Ib.*

Suite à ces révélations, une Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, dirigée par le juge John H. Gomery, fut instituée. Son mandat a consisté essentiellement à enquêter et à faire rapport sur les questions soulevées par le rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes et à formuler, d'après les faits révélés par l'enquête, des recommandations au gouvernement, dans le but de prévenir la mauvaise gestion des futurs programmes de commandites ou activités publicitaires¹⁷.

4.3 La Commission Gomery

Le premier rapport de la Commission d'enquête sur le programme des commandites et les activités publicitaires, s'intitulant *Qui est responsable?*, effectue l'analyse détaillée des faits et expose les différentes conclusions tirées de la preuve soumise à la commission tout au long des audiences publiques. Il est ici inutile de répéter les éléments factuels du rapport, le commissaire ayant confirmé les principaux constats de la vérificatrice générale que nous avons exposés précédemment. Ce qui est pertinent à notre analyse se trouve dans le second rapport, intitulé *Rétablir l'imputabilité*. Le mandat du commissaire consistait à formuler des recommandations, visant à « prévenir la mauvaise gestion des futurs programmes de commandites ou activités publicitaires »¹⁸. Il a émis dix-neuf recommandations finales. Nous traiterons des recommandations 1 à 13 et 16 à 17 qui concernent directement l'imputabilité politique ou administrative. Les recommandations 14 et 15 qui portent sur les questions de publicité et de lobbying ne seront donc pas abordées dans le cadre de ce travail, puisqu'elles ne concernent pas l'objet de notre analyse. Il en va de même pour la recommandation 18 qui s'applique aux sociétés d'État. Quant à la recommandation 19, elle fixe un échéancier de 24 mois suivant la réception du rapport au

¹⁷ John Howard Gomery, *Qui est responsable?*, op.cit., p. 2-4.

¹⁸ Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Recommandations, op.cit., p. 4.

gouvernement afin de lui permettre de donner suite aux recommandations du commissaire.

Les premières recommandations (recommandations 1, 2 et 3) de la Commission Gomery traitent de la relation entre le Parlement et le gouvernement, en matière de Budget des dépenses et d'identité de la fonction publique¹⁹. Ainsi, l'un des principaux rôles du Parlement est de tenir le gouvernement imputable de ses dépenses. Lorsque le gouvernement dépose son budget des dépenses à la Chambre des communes, il vient demander au Parlement l'autorisation de dépenser des fonds publics²⁰. En adoptant ce budget, le Parlement accepte d'accorder des crédits au gouvernement qui s'engage, en revanche, à les dépenser qu'aux seules fins pour lesquelles ils ont été approuvés. Par le biais de ses comités permanents, le Parlement veille ensuite à ce que le gouvernement respecte les limites établies par la loi²¹. Or, selon le commissaire, le fonctionnement même des comités est souvent déficient, et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, ils sont souvent le lieu de débats partisans. Ensuite, les députés ne disposent que de peu de temps pour s'acquitter de l'ensemble de leurs obligations. Leurs recommandations sont souvent restées sans lendemain. Le Parlement ne met à leur disposition que peu de ressources. Finalement, la composition et la présidence des comités changent beaucoup trop souvent²². Ces facteurs ont créé beaucoup de frustration chez les députés et plusieurs d'entre eux ne consacrent pas énormément de temps à l'examen du Budget des dépenses. Les mécanismes de contrôle des dépenses qui sont déjà en place ne garantissent donc pas la bonne utilisation des fonds. Le commissaire recommande, conséquemment, d'accorder une plus grande attention au Budget des dépenses, notamment en corrigeant le déséquilibre financier « qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs

¹⁹ *Ib.*, p. 60.

²⁰ *Ib.*

²¹ *Ib.*, p. 61.

²² *Ib.*, p. 65-66.

membres » (recommandation 1)²³. De plus, le gouvernement devrait accroître, selon lui, le budget du Comité des comptes publics, afin qu'il puisse augmenter ses effectifs, notamment dans les domaines de la recherche (recommandation 3). Le commissaire observe une tendance « à regrouper de plus en plus d'activités sous un seul et même crédit, au point que les budgets de dépenses cachent beaucoup plus de choses qu'ils n'en révèlent au sujet des programmes gouvernementaux »²⁴. Tel fut le cas avec le programme de commandites qui était financé par la réserve discrétionnaire du Premier ministre. Ainsi, il recommande de « revoir le nombre de crédits portant sur des dépenses discrétionnaires afin de conférer davantage de visibilité aux dépenses de programme »²⁵.

La deuxième recommandation du commissaire concerne l'identité de la fonction publique sur le plan constitutionnel. D'un côté, le gouvernement considère que la fonction publique n'a pas d'identité propre et qu'elle « n'a donc pas à rendre des comptes en marge des ministres et du gouvernement »²⁶. De l'autre, certains universitaires (notamment Lorne Sossin) sont d'avis « qu'une gamme de conventions et de principes constitutionnels non écrits donnent clairement naissance à des obligations, des responsabilités et des contraintes dans la prise de décision par les membres de la fonction publique, qui, ensemble, confèrent un statut constitutionnel à la fonction publique comme organe du gouvernement »²⁷. Nonobstant ce débat constitutionnel, le commissaire Gomery affirme que l'identité légale de la fonction publique (et, conséquemment, l'imputabilité qui en découle) est sans aucun doute différente de celle des ministres, compte tenu des principes du mérite et de neutralité politique qui la caractérisent. En fait, ces principes qui sont inscrits dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

²³ *Ib.*, p. 69.

²⁴ *Ib.*, p. 67.

²⁵ *Ib.*

²⁶ *Ib.*, p. 70-71.

²⁷ *Ib.*

n'ont rien à voir, selon lui, avec la responsabilité et l'imputabilité des ministres qui relèvent plutôt de la responsabilité ministérielle. En vertu de ces lois, « ce sont les sous-ministres [et non les ministres] qui sont directement responsables devant la Commission de la fonction publique de la préservation des principes du mérite et de la neutralité » et celle-ci en est imputable devant le Parlement²⁸. Bien que la distinction entre l'imputabilité administrative et politique soit clairement établie dans la loi, dans la pratique, la position des fonctionnaires devant les ministres n'en demeure pas moins ambiguë. Ainsi, lorsqu'un ministre ou son personnel politique donne des instructions qui seraient contraires à la loi à un fonctionnaire, il peut sembler difficile pour lui de s'y opposer ou de les dénoncer par peur de représailles ou par peur de voir réduites leurs possibilités d'avancement de carrière. Le commissaire recommande donc la mise en place de divers instruments pour renforcer la position de la fonction publique comme un code de déontologie et une loi protégeant les dénonciateurs. Il est aussi d'avis que « le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique » (recommandation 2)²⁹.

Les recommandations 4, 5 et 6 concernent l'imputabilité des sous-ministres devant le Comité des comptes publics. En fait, depuis les quarante dernières années, il existe un désaccord entre le gouvernement et les différents commissaires qui se sont penchés sur la question au fil des ans, notamment ceux de la Commission Glassco et de la Commission Lambert. Selon les Commissions Glassco et Lambert, les sous-ministres, en qualité de gestionnaires, devraient être tenus personnellement responsables et imputables de l'administration de leur ministère³⁰. On peut ainsi lire dans le rapport de la Commission Lambert que « le système actuel [est] caractérisé par la confusion et l'éparpillement des responsabilités au niveau de l'administration »

²⁸ *Ib.*

²⁹ *Ib.*, p. 75.

³⁰ *Ib.*, p. 101

et que « l'imputabilité de la gestion des ministères doit être concentrée dans la fonction de sous-ministre »³¹. Cette commission constate notamment que « les sous-ministres estimaient que les ministres étaient responsables de la gestion des ministères, alors que les ministres pensaient le contraire »³². Elle recommande donc que les sous-ministres rendent compte directement de l'exercice de leurs responsabilités au Comité des comptes publics, l'objectif étant d'éliminer toute confusion existant au sujet de la reddition de comptes sur l'administration, en renforçant, du même coup, la responsabilité ministérielle (recommandation 4). Le gouvernement s'est toujours opposé à cette proposition puisqu'il y a, selon lui, une distinction entre « l'imputabilité » des ministres devant le Parlement et « l'obligation de s'expliquer » des sous-ministres³³. Seuls les ministres peuvent donc être tenus de rendre des comptes devant le Parlement. En 2003, la vérificatrice générale spécifie dans son rapport sur le programme de commandites qu'il n'est pas acceptable que les fonctionnaires se « réfugient derrière le principe de la responsabilité ministérielle lorsqu'on leur demande de rendre compte de leurs décisions et de leurs actes »³⁴. Cette position sera soutenue par le commissaire Gomery qui recommande que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires soient « tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées »³⁵. Il précise que pour renforcer la chaîne d'imputabilité, « ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui [devraient comparaître] devant lui » et non pas les ministres³⁶. De plus, le gouvernement pourrait « instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision », laquelle devrait être enregistrée par le Secrétariat du Conseil du

³¹ Gouvernement du Canada, Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1979, p. 203-216.

³² Gomery, *op.cit.*, p. 102-103.

³³ *Ib.*, p. 103.

³⁴ *Ib.*, p. 104.

³⁵ *Ib.*, p. 111.

³⁶ *Ib.*, p. 125-131.

Trésor et examinée par le Bureau du Vérificateur général (recommandation 5)³⁷. Il est d'avis que les sous-ministres devraient être nommés pour un minimum de trois années, bien que leur mandat normal devrait être d'au moins cinq ans (recommandation 6). Dès 1978, la Commission Lambert constatait que les sous-ministres restent peu de temps dans le même poste, soit environ un an et demi. Dix ans plus tard, l'ex-greffier du Conseil privé émettait un constat similaire en affirmant que la durée moyenne des nominations, en 1987, était d'environ deux ans. À l'époque, il déclarait que les sous-ministres « ont rarement une connaissance approfondie du ministère où ils sont nommés et ils ni reste pas beaucoup plus longtemps que leur ministre. Il leur est donc de plus en plus difficile d'assurer le leadership et la direction dont leur ministère a besoin »³⁸. Selon le commissaire Gomery, cette préoccupation demeure toujours d'actualité. C'est pourquoi il réitère l'objectif de trois ans comme durée minimum du mandat.

Les recommandations 7 et 8 de la Commission d'enquête ont trait à la « chaîne d'imputabilité » qui doit être renforcée. Une fois de plus, le commissaire se réfère aux constats émis par la Commission Lambert en 1979 :

Nous sommes profondément convaincus que l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué et, parfois, d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité au sein même du gouvernement d'une part, entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne d'autre part³⁹.

Selon le juge, il est profondément inquiétant que ces problèmes aient duré si longtemps dans le programme de commandites. Par conséquent, il rappelle le rôle central qu'occupent les sous-ministres et les Comités des comptes publics dans la chaîne d'imputabilité. Ainsi, « les sous-ministres doivent être les gestionnaires

³⁷ *Ib.*, p. 117.

³⁸ Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989, p. 140-146.

³⁹ Gouvernement du Canada, *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, Rapport final, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1979, p.21.

responsables du côté gouvernemental, et le Comité des comptes publics doit être l'organisme qui oblige le gouvernement à rendre compte de sa gestion financière au nom du Parlement et de la population canadienne »⁴⁰. Il insiste donc sur le partage de la responsabilité entre la sphère politique et la sphère administrative. La responsabilité des ministres élus est de prendre des décisions sur l'élaboration des politiques fondamentales et sur la façon dont les deniers publics seront dépensés. Les fonctionnaires peuvent jouer un rôle-conseil mais ils ne prennent pas les décisions et ils n'en assument pas la responsabilité⁴¹. Leur rôle doit se concentrer sur leur fonction de gestion des ministères. C'est là que réside l'une des principales faiblesses du système canadien d'imputabilité. Les sous-ministres ne parviennent pas à attacher « une priorité suffisamment élevée à leurs rôles et responsabilités en matière de gestion »⁴². Selon le commissaire, certains sous-ministres envoient leurs subalternes répondre à leur place devant le Comité des comptes publics, ce qui témoigne de la légèreté avec laquelle ils prennent leur imputabilité⁴³. Il réclame donc une attribution claire de la responsabilité aux sous-ministres et une imputabilité personnelle devant le Comité des comptes publics. Ainsi, ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics, et non les ministres qui devraient comparaître devant ce Comité (recommandation 8). De plus, les membres de ce Comité sont appelés à jouer leur rôle sans partisanerie politique excessive. Selon le commissaire, l'administration financière du gouvernement doit être empreinte d'impartialité politique. Le Comité devrait donc « se concentrer sur l'interrogation impartiale des sous-ministres et des autres hauts fonctionnaires »⁴⁴. Le commissaire privilégie donc la continuité dans la composition du Comité durant chaque législature, puisque c'est la seule manière, selon lui, de mener des investigations rigoureuses, cohérentes et objectives (recommandation 7).

⁴⁰ Gomery, *op.cit.*, p. 126.

⁴¹ *Ib.*, p. 127.

⁴² *Ib.*, p. 128.

⁴³ *Ib.*

⁴⁴ *Ib.*, p. 130.

Les recommandations 9 à 11 sont spécifiques au rôle que jouent le premier ministre, les ministres et leur personnel politique dans la chaîne d'imputabilité, alors que les recommandations 12 et 13 concernent le rôle du Bureau et du Greffier du Conseil privé. Le commissaire effectue, tout d'abord, le constat d'une trop grande concentration du pouvoir dans les mains du Premier ministre qui, à lui seul, a la responsabilité de nommer plusieurs personnes à des postes clés (particulièrement celle des ministres et des sous-ministres), d'organiser le Cabinet (donc, la composition et le mandat des portefeuilles), et de diriger le gouvernement. De plus, il peut compter dans l'exercice de ses fonctions sur le soutien de la centaine de personnes qui composent son cabinet politique. Par exemple, le rôle du personnel politique, notamment celui du chef du cabinet, est de conseiller le Premier ministre sur de nombreuses questions politiques, sur les relations avec le caucus du gouvernement ou encore avec la presse, sur les questions qui peuvent être posées en Chambre, etc⁴⁵. Le commissaire rappelle l'importance de séparer le politique de l'administratif, mais il convient qu'il peut être parfois difficile, lorsque des questions administratives posent des problèmes politiques, de tracer une ligne de démarcation claire entre les deux. Dans le cas du programme de commandites, il fut difficile de tracer cette ligne de démarcation entre la sphère administrative et politique, puisque « les procédures et critères normalement associés aux programmes courants du gouvernement » ne s'appliquaient pas⁴⁶. En plus d'ouvrir la porte aux abus, l'absence de tels critères fait en sorte que les fonctionnaires sont peu enclins à accepter la responsabilité de la mise en œuvre d'un programme. Le commissaire Gomery recommande donc que la gestion de la réserve spéciale du Premier ministre soit confiée à un organisme central ayant l'expérience des procédures administratives (par exemple, le Conseil du trésor ou le ministère des Finances) (recommandation 9). Le gouvernement devrait, selon lui, faire état de la gestion de cette réserve en déposant un rapport devant la Chambre des communes, et ce, au moins une fois par an. En ce

⁴⁵ *Ib.*, p. 142.

⁴⁶ *Ib.*, p. 143.

qui concerne le personnel exonéré, le commissaire constate que le pouvoir dont il dispose peut également mener aux abus. Bien qu'il n'ait pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires, le personnel politique peut exercer « une influence considérable sur l'élaboration et, dans certains cas, la mise en œuvre des politiques du gouvernement »⁴⁷. Ceci n'est évidemment pas souhaitable, considérant que ces personnes « n'ont pas la formation et n'appliquent pas les normes professionnelles de la fonction publique »⁴⁸. Le commissaire met également en doute leur capacité à « entrer dans la fonction publique par la petite porte, sans être assujettis au principe de mérite ou à un concours »⁴⁹. Un cas illustre de politisation de la fonction publique fut celui de Pierre Tremblay, ex-chef de cabinet d'Alfonso Gagliano (ministre de TPSGC), ayant assumé la responsabilité du programme de commandites. Il recommande, par conséquent, « d'abolir les dispositions de la loi et de ses politiques qui permettent aux employés exonérés d'être nommés à des postes de la fonction publique sans concours après avoir servi pendant trois ans dans un cabinet ministériel » (recommandation 10)⁵⁰. De même, cette procédure de concours ouvert devrait s'appliquer pour le choix du sous-ministre (recommandation 12). Le juge Gomery propose l'adoption d'un code de conduite pour le personnel exonéré, puisqu'il n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires (recommandation 11). Les ministres doivent être entièrement responsables et imputables de leurs actions. Il recommande finalement de redéfinir les fonctions et titres du greffier du Conseil privé (recommandation 13).

Les dernières recommandations (16 et 17) examinées concernent les questions de transparence dans la gestion de l'État. Dans son rapport, le commissaire s'inspire de

⁴⁷ Liane E. Benoit, *Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. 1, 2006, *ib.*, p. 148.

⁴⁸ J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 1, no 10, 1967, p. 32.

⁴⁹ Gomery, *op.cit.*, p. 151.

⁵⁰ *Ib.*, p. 152.

la prémisse suivante : « plus de transparence entraîne plus d'imputabilité et une meilleure gestion »⁵¹. Selon lui, il est donc primordial que les gestionnaires adoptent des pratiques administratives transparentes pour rehausser l'imputabilité. Il considère également qu'une amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion ne pourra qu'en découler. Ces pratiques administratives prennent forme, par exemple, dans l'existence d'un régime d'accès à l'information qui est adéquat, ainsi que dans la tenue obligatoire de dossiers. Il recommande l'adoption d'une loi « exigeant que les fonctionnaires documentent leurs décisions et recommandations et stipulant que toute dérogation à cette obligation ou toute destruction de documents [...] ayant mené à ces décisions constitue une infraction » (recommandation 16)⁵². Selon lui, toutes infractions délibérées par un employé du gouvernement à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* « qui exige, avant de payer les facture, l'obtention d'une attestation que tous les travaux ont été exécutés ou tous les services, rendus » devrait être un motif de congédiement sans indemnités (recommandation 17)⁵³.

4.4 Conclusion

Cet aperçu des principales conclusions du rapport de la vérificatrice générale nous a permis d'identifier concrètement les nombreux problèmes de gestion du programme de commandites. Par exemple, le fait que le Parlement n'a jamais été informé des véritables objectifs du programme ou encore le fait qu'il fonctionnait dans un environnement à faible contrôle, les mécanismes de contrôle ayant été absents. L'étude du second rapport de la Commission Gomery, notamment le volume portant sur les recommandations, nous a permis de nommer certaines recommandations (plus précisément celles portant sur l'imputabilité politique ou administrative), formulées par le commissaire, dans le but de prévenir cette mauvaise gestion. Ainsi, des recommandations ont été émises concernant le budget des

⁵¹ *Ib.*, p. 195.

⁵² *Ib.*, p. 199.

⁵³ *Ib.*, p. 207-208

dépenses, le statut de la fonction publique, l'imputabilité des sous-ministres, le rôle du premier ministre, des ministres et de leur personnel politique, etc. Le gouvernement a-t-il tenu compte des recommandations de la Commission Gomery dans sa réforme du régime d'imputabilité? Quelles sont les principales dispositions mises en œuvre par la LFR? Répondent-elles aux failles du régime d'imputabilité? Ce sont les questions que nous abordons dans le prochain chapitre.

CHAPITRE V

LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ

5.1 Introduction

C'est avec l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR), en décembre 2006, que la réforme du régime d'imputabilité fut mise en oeuvre par le nouveau gouvernement conservateur. Cette loi introduit de multiples mesures dont certaines sont susceptibles d'avoir un impact au sein de la fonction publique canadienne. Ce chapitre propose une analyse approfondie de la LFR. Nous présentons d'abord les principales dispositions de la Loi, l'objectif étant de se familiariser avec ses cinq parties qui se divise comme suit : « Conflit d'intérêts, financement électoral, lobbying et personnel ministériel »; « Appui au Parlement »; « Directeur des poursuites pénales, transparence administrative et divulgation des actes répréhensibles »; « Supervision administrative et responsabilisation »; et finalement, « Contrats et approvisionnement ». Ensuite, nous procédons à la lecture critique de la Loi, en identifiant ses principales forces et faiblesses selon les quatre éléments suivants : l'intention du législateur, le processus d'adoption de la Loi, l'administrateur des comptes, les hauts fonctionnaires du Parlement. Nous analysons finalement les raisons pour lesquelles nous mettons en doute la capacité de la Loi à répondre aux failles du régime canadien d'imputabilité.

5.2 Les dispositions de la LFR

Dans la première partie de la Loi intitulée « Conflit d'intérêts, financement électoral, lobbying et personnel ministériel », la LFR vient régir la conduite des titulaires de charge publique en matière de conflits d'intérêts durant l'emploi et

l'après-mandat¹. Elle crée, par exemple, un mécanisme de plaintes et un poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui est appelé à rendre publics ses rapports. En matière de financement politique, elle interdit aux candidats d'accepter des cadeaux ou des avantages visant à influencer l'exercice de leur charge et elle les oblige à déclarer au directeur général des élections tous cadeaux ou avantage dont il retire un gain de plus de 500\$². Le maximum des contributions que les particuliers peuvent faire aux différentes entités d'une organisation politique est réduit et passe de 5 000\$ à 1 000\$ par an³. Suivant la plupart des recommandations de la Commission Gomery, la Loi vient également modifier la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Elle crée, en outre, le poste de commissaire au lobbying, doté de pouvoirs d'enquête, et interdit aux anciens titulaires de charge publique de faire du lobbying pour une période de cinq ans suivant la cessation de leur emploi⁴. Tel que recommandé par le juge Gomery, elle abroge certains articles de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui confèrent le privilège aux membres du personnel du cabinet du ministre d'être embauchés dans la fonction publique sans passer par le processus de concours⁵. Elle n'apporte toutefois pas de nouvelles dispositions concernant les procédures de dotation des postes de sous-ministre et la durée de leur mandat qui devrait, selon les recommandations du commissaire, s'effectuer par un processus de concours et d'être d'un minimum de trois ans.

Beaucoup moins volumineuse en termes d'articles de loi, la deuxième partie qui se nomme « Appui au Parlement », apporte certaines modifications concernant les procédures de nomination des hauts fonctionnaires du Parlement. Essentiellement, elle crée « le poste de directeur parlementaire du budget, dont le mandat consiste à fournir au Parlement des analyses objectives de la situation économique et financière

¹ Gouvernement du Canada, *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité*, Résumé législatif, Bibliothèque du Parlement, le 21 avril 2006, p. 1-6.

² *Ib.*, p. 21.

³ *Ib.*, p. 24-25.

⁴ *Ib.*, p. 28-35.

⁵ *Ib.*, p. 37-38.

du pays »⁶. Comme le suggère son titre, nous aurions pu croire que les mesures proposées par la Loi viseraient à renforcer le rôle du Parlement, tel que suggéré par le commissaire, en augmentant le financement accordé aux comités parlementaires, ainsi qu'au Comité des comptes publics. Or, aucune disposition de cette nature n'est prévue par la Loi. Cette partie vient également modifier la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* et crée un poste de commissaire à l'intégrité du secteur public. Elle permet à tout fonctionnaire de s'adresser directement au commissaire pour lui faire part des actes répréhensibles dont il est témoin⁷.

La troisième partie intitulée « Directeur des poursuites pénales, transparence administrative et divulgation des actes répréhensibles » crée, quant à elle, le poste de directeur des poursuites pénales, dont le rôle principal est d'engager et de mener des poursuites (sauf celles qui sont prises en charge par le procureur général) à l'égard de ceux qui dérogent aux lois fédérales⁸. De plus, la Loi modifie la *Loi sur l'accès à l'information* de manière à étendre son application à ce qu'on appelle les « hauts fonctionnaires du Parlement » (ex. Commissariat à l'information, Commissariat aux langues officielles, Bureau du Vérificateur général, etc.), à certaines sociétés d'État (ex. Commission canadienne du blé) et à certaines fondations (ex. Fondation canadienne pour l'innovation)⁹. Tout comme l'a suggéré le commissaire dans son rapport, cette partie de la Loi vient également bonifier les mesures de protection des fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles et établit un tribunal indépendant de protection des divulgateurs¹⁰.

⁶ *Ib.*, p. 2.

⁷ *Ib.*, p. 59.

⁸ *Ib.*, p. 43.

⁹ *Ib.*, p. 50.

¹⁰ *Ib.*, p. 57.

Dans la quatrième partie de la Loi nommée « Supervision administrative et responsabilisation », des amendements sont apportés à certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, afin de « désigner les sous-ministres et les hauts fonctionnaires équivalents à titre d'administrateurs des comptes qui seront comptables » devant les comités parlementaires des questions suivantes :

- des mesures prises pour réaliser les programmes en conformité avec les règles et les méthodes administratives applicables;
- des mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;
- de la signature des comptes tenus pour l'établissement des Comptes publics;
- de l'exercice des autres attributions précises qui lui sont conférées par une loi fédérale¹¹.

Ainsi, la recommandation du commissaire voulant que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires soient déclarés explicitement responsables de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et déléguées fut suivie. Par ailleurs, cette partie de la Loi introduit une nouvelle disposition durcissant les sanctions prévues par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en cas d'utilisation frauduleuse de fonds, de titres, de biens ou de services par un employé de l'État¹². La peine maximale infligée pour fraude contre l'État est donc augmentée à 14 ans d'emprisonnement, alors qu'elle était auparavant de cinq ans.

La dernière partie de la Loi, s'intitulant « Contrats et approvisionnement », modifie la *Loi sur le vérificateur général*, « afin que ce dernier puisse enquêter sur l'utilisation des fonds publics faite par un plus grand éventail de bénéficiaires de subventions, de contributions et de prêts »¹³. Elle accorde l'immunité en matière civile et pénale au vérificateur général et aux personnes qui agissent sous son autorité dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. Des modifications sont finalement

¹¹ *Ib.*, p. 2; 68.

¹² *Ib.*, p. 69.

¹³ *Ib.*, p. 2.

apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière d'équité, d'ouverture et de transparence dans le processus public d'appels d'offres, lors de la passation de contrats avec le gouvernement.

Les principales dispositions de la Loi ayant été présentées, voyons maintenant quelles sont ses forces et ses faiblesses.

5.3 L'analyse critique

5.3.1 L'intention du législateur?

Plusieurs éléments caractérisent la *Loi fédérale sur la responsabilité*, tant sur le plan de la forme que du fond. D'abord, elle est volumineuse. Elle comprend deux cent soixante-quinze pages et comporte plus de trois cents articles de loi divisés en cinq parties distinctes. Elle est dite omnibus, puisqu'elle modifie, abroge et adopte près de soixante-dix lois. Elle ne contient aucun préambule. Le préambule qui précède le texte de loi expose les motifs et les buts qui en justifient l'adoption. De même, elle ne contient aucune définition des concepts clés. Il a donc fallu se référer au *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale* publié par le gouvernement, afin de comprendre quelle était l'intention du législateur. Ainsi, nous pouvons y lire qu'il s'agit « d'un plan directeur visant à rendre le gouvernement plus responsable, ouvert et éthique ». On y fait l'éloge de la « culture de responsabilisation » où les rôles et responsabilités de chacun sont clairement définis, de sorte que « les gens savent ce que l'on attend d'eux et qu'ils répondent de leur rendement, le bon rendement est récompensé et il existe des conséquences immédiates lorsque les règles sont sciemment contournées »¹⁴. Compte tenu de la dimension polysémique du concept d'imputabilité (la responsabilité, l'obligation de rendre compte et l'obligation de s'expliquer), la présence d'un préambule ou de définitions aurait permis de clarifier et

¹⁴ Gouvernement du Canada, *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale*, op.cit, p. 3.

d'expliquer les valeurs et les principes que l'on souhaite mettre de l'avant avec cette loi¹⁵.

5.3.2 Le processus d'adoption de la Loi

La rapidité avec laquelle le projet de loi C-2 fut adopté, soit moins d'un an après l'élection du gouvernement, en a étonné plus d'un¹⁶. Rappelons que le gouvernement avait fait de la LFR son cheval de bataille durant la campagne électorale. Il avait promis d'adopter le plus rapidement possible cette loi, dans le but de « faire le ménage dans la façon dont les libéraux avaient de gérer les affaires de l'État »¹⁷. Mais pour mieux comprendre la rapidité du processus d'adoption de la Loi, il faut se référer aux propos tenus par l'ex-député Benoît Sauvageau :

Nous avons disposé de très peu de temps. J'ai commandé une étude à la Bibliothèque à propos de projets de loi comparables, soit des projets de loi de 300 articles et plus. J'y ai appris que la durée moyenne des études de ces projets de loi depuis 1988 était approximativement de 200 jours. De notre côté, nous avons eu plus ou moins 40 jours pour étudier le projet de loi C-2, ce qui démontre la précipitation avec laquelle cette étude a été faite¹⁸.

Par ailleurs, ceux et celles qui ont voulu poser des questions à propos de certains articles de la Loi ont été accusés de mauvaise foi comme en témoigne, une fois de plus, les propos de Benoît Sauvageau :

Nous avons été bousculés [...] pendant toute l'étude du projet de loi C-2. J'avais uniquement le mot fast track à la bouche, mais je ne voulais pas le sortir. Nous avons donc été bousculés, autant les témoins que le personnel qui travaillait de près ou de loin au Comité législatif chargé du projet de loi C-2. Nous, les députés,

¹⁵ Sharon Sutherland, « L'irresponsable *Loi fédérale sur la responsabilité...* », *Revue gouvernance*, vol. 3, no 2, décembre 2006, p. 31; Manon Cornellier, « Le mirage conservateur », *Le Devoir*, mercredi 4 octobre 2006, p. A3.

¹⁶ *Ib.*, 31; 41.

¹⁷ *Ib.*

¹⁸ Débats de la Chambre des communes, 39^e législature, 1^{ère} session, vol. 141, no 44, le mardi 20 juin 2006.

avons été bousculés de l'étape 1 à la version finale, incluant l'étude article par article du projet de loi C-2...

Il me semble que c'est normal de poser des questions. On en posait en comité, on se faisait taxer de mauvaise foi. On pose des questions aujourd'hui, on se fait accuser de vouloir retarder la procédure ou l'on ne nous répond pas¹⁹.

Il faut comprendre que dans le contexte de l'après « scandale des commandites », il était très difficile pour quiconque de s'opposer à une loi qui visait à faire le ménage dans la gestion des affaires publiques, puisque les partis politiques, les médias et la population acceptaient le bien-fondé de cette loi²⁰. Manon Cornellier du quotidien *Le Devoir* dénonce, par ailleurs, le fait que les Conservateurs n'aient pas approfondi davantage l'étude du projet de loi omnibus que les sénateurs avaient entrepris. Selon elle, la « précipitation de la Chambre pour adopter le projet C-2 était [...] contraire à l'esprit du discours du Trône », dans lequel le gouvernement indiquait qu'il allait faire appel « à la participation des parlementaires et des citoyens pour l'examen des enjeux touchant le système électoral et les institutions démocratiques du Canada »²¹. Cette étude expéditive effectuée en comité parlementaire est « une antithèse de l'exercice démocratique » soutient la chroniqueuse²². Selon Sutherland, l'adoption rapide de la Loi aurait été impossible sans le soutien d'un tiers parti, le gouvernement étant minoritaire. Elle dénonce ainsi le Nouveau Parti Démocratique (NPD) qui a appuyé le gouvernement, ce qui a permis d'escamoter l'étude approfondie du projet par la Chambre des Communes et le Sénat. Selon elle, cet appui du NPD aux Conservateurs donnait l'impression que le contenu de cette loi était nécessairement bon et cohérent, puisque deux partis politiques qui sont à l'opposé l'un de l'autre du spectre idéologique se sont entendus²³. Du moins, c'est le message que les médias ont retenu. Bref, pour plusieurs, l'importance des amendements proposés par ce projet de loi imposait une étude plus approfondie de ses dispositions.

¹⁹ *Ib.*

²⁰ Sutherland, « L'irresponsable *Loi fédérale sur la responsabilité...* », *op.cit.*, p. 30-42.

²¹ Cornellier, *op.cit.*, p. A3.

²² *Ib.*

²³ Sutherland, « L'irresponsable *Loi fédérale sur la responsabilité...* », *op. cit.*, p. 31.

5.3.3 L'administrateur des comptes

Certaines dispositions de la Loi apportent d'importants changements au régime canadien d'imputabilité. C'est le cas de l'article 261 de la LFR qui introduit le concept d'« administrateur des comptes » dans le système parlementaire canadien. Ainsi, en tant qu'« administrateur des comptes », le sous-ministre est chargé de rendre personnellement des comptes devant le comité parlementaire compétent pour les responsabilités que leur confère la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les experts qui ont témoigné devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles ont des avis partagés sur cette question. En fait, Sharon Sutherland dénonce cette disposition, puisqu'elle est, selon elle, contraire au principe de gouvernement responsable. En fait, puisque les ministres sont élus et jouissent d'un statut légal qui les place à la tête d'un ministère avec tous les pouvoirs qui y sont attachés, elle soutient que ce sont eux qui devraient assumer la responsabilité et non les sous-ministres. Toutefois, en adoptant cette position, elle s'oppose à Peter Aucoin qui défend l'idée selon laquelle la LFR doit reconnaître le fait que les sous-ministres ont à comparaître devant les comités permanents pour rendre compte de leur gestion²⁴. Selon lui, cette loi ne fait qu'officialiser une pratique qui est déjà répandue. De plus, cette pratique a le mérite de clarifier le vide juridique au niveau de la reddition de comptes. Ainsi, la Loi va permettre aux députés de faire la distinction entre les pouvoirs et les responsabilités des ministres et des sous-ministres. Selon lui, il est nécessaire de « nommer », de « blâmer » et même de « couvrir de honte » les personnes coupables²⁵. Les sous-ministres doivent, par conséquent, comparaître devant les comités parlementaires et être tenus personnellement responsables de leur gestion. Si un comité parlementaire ne le considère pas responsable, la responsabilité reviendra donc au ministre. Sutherland est plutôt d'avis que la responsabilité doit

²⁴ Il a défendu cette idée devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles et dans son texte « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, automne 2006, p. 23.

²⁵ Peter Aucoin, « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, automne 2006, p. 23.

revenir au ministre qui, sans prendre nécessairement la responsabilité personnelle d'une faute qu'il n'a pas commise, sera chargé de remédier au problème. S'il est personnellement responsable, le ministre devra démissionner et ce sera le prochain ministre qui devra trouver la solution au problème. Selon elle, c'est la personne qui assume la responsabilité qui est le patron. Par conséquent, mieux vaut que ce soit le ministre²⁶. De plus, même si les sous-ministres comparaissent devant les comités pour répondre de leur gestion, il n'est pas certain que les députés de tous les partis politiques travailleront de concert et sans partisanerie²⁷. En effet, nous savons que le système politique canadien est caractérisé par la forte discipline de parti qui y règne, il est donc difficile de croire, selon elle, que cela serait différent lors des témoignages des sous-ministres devant les comités.

L'idée de tenir personnellement responsable les sous-ministres devant les comités parlementaires est également partagée par Leslie A. Pal, comme l'illustre son témoignage devant le même Comité :

La gouvernance contemporaine met à rude épreuve cette conception classique des attributions et de l'obligation de rendre compte des ministres. L'énorme taille du gouvernement ne permet pas aux ministres de répondre de tout ce qui se passe dans leur ministère. [...]

Il y a eu divers changements dans la philosophie de gestion et les réflexions sur la gestion au cours des dernières années afin de donner aux sous-ministres plus de pouvoir au sein de leur ministère sur le plan de la gestion. [...] S'ils sont responsables des pratiques de gestion dans leur ministère de façon plus générale, il semble logique de leur imposer également les obligations de redditions de comptes qui conviennent²⁸.

²⁶ Sutherland, « L'irresponsable *Loi fédérale sur la responsabilité...* », *op. cit.*, p. 35.

²⁷ *Ib.*

²⁸ Témoignage de Leslie A. Pal, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 4, 5 septembre 2006, séance de l'après-midi. En ligne. Consulté le 8 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04evb-f.htm?Language=F>

Selon Pal, l'équilibre entre la responsabilité politique des ministres et la responsabilité de la gestion des sous-ministres est simple sur le plan conceptuel. Selon la théorie classique de la responsabilité ministérielle, le ministre est en définitive responsable de tout. Or, dans la pratique, cette logique est difficilement applicable. Ainsi, le fait d'obliger les sous-ministres à rendre compte devant les comités permanents n'est qu'une simple reconnaissance de la réalité. Il ne faut donc pas se laisser « hypnotiser par le concept classique de la responsabilité ministérielle »²⁹.

5.3.4 Les hauts fonctionnaires du Parlement

Il n'y a pas que l'introduction de l'administrateur des comptes qui constitue un important changement pour le régime canadien d'imputabilité. La création et le renforcement de nombreux postes de hauts fonctionnaires indépendants du Parlement témoignent de la volonté du nouveau gouvernement de mettre davantage l'accent sur la surveillance indépendante. La Loi introduit, par exemple, les nouveaux postes de directeur parlementaire du budget et de directeur des poursuites pénales. De même, les postes de commissaire au lobbying, de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et de commissaire à l'intégrité du secteur public remplacent respectivement les postes de directeur des lobbyistes, de conseiller sénatorial en éthique et de commissaire à l'éthique, ainsi que d'agent d'intégrité de la fonction publique qui relevaient tous auparavant du Parlement. La portée du mandat du vérificateur général est, quant à elle, renforcée puisque de nouveaux pouvoirs lui sont conférés. Par exemple, on lui accorde l'immunité en matière civile et pénale, ainsi qu'à son personnel pour toutes activités qui sont exercées dans le cadre de leurs fonctions de vérification. Cette tendance à mettre l'accent sur la surveillance indépendante, plutôt que d'utiliser les instruments de surveillance traditionnels (ex. période de questions), s'explique par la faible capacité des députés de tenir les ministres et les hauts

²⁹ *Ib.*

fonctionnaires responsables de leurs actes. Par ces mécanismes de surveillance indépendants, on tente ainsi de palier au déséquilibre du pouvoir qui existe entre le gouvernement et l'opposition. Il faut toutefois préciser que certains remettent en doute la légitimité de cette approche sur le plan constitutionnel, puisqu'elle s'inspire davantage du système républicain que du système de Westminster. Ainsi, selon David Smith, professeur émérite de l'Université de la Saskatchewan :

Une telle façon de faire perpétue la confusion à l'égard de l'indépendance [du Parlement], et au même moment, on renforce l'américanisation du Parlement, c'est-à-dire un système où la branche législative du gouvernement cherche à freiner l'exécutif.

Enfin, il existe une théorie constitutionnelle, qui est plus américaine que canadienne ou britannique, et selon laquelle les vérificateurs et les agents [...] sont censés incarner la branche chargée de l'intégrité du gouvernement.

Quelque que soit sa validité dans un autre système politique, la notion d'une branche seule chargée de l'intégrité, qui se sert des agents du Parlement pour la faire respecter, ne correspond pas bien à la Constitution du Canada³⁰.

Est-ce que ces mécanismes de surveillance indépendants renforcent la capacité du Parlement à tenir le gouvernement responsable? Plusieurs personnes qui ont témoigné devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, lors de l'étude du projet de loi, sont d'avis que ces mécanismes risquent plutôt de l'affaiblir³¹. Voyons le témoignage de l'un d'entre eux, M. James R. Mitchell :

... cette tendance à créer des postes de hauts fonctionnaires indépendants pour protéger les droits et enquêter sur les malversations a sapé le rôle traditionnel et fondamental du Parlement. Au lieu de s'en remettre au Parlement, les Canadiens se tournent maintenant vers ces titulaires de charge indépendants pour protéger leurs droits face aux malversations faites au sein du gouvernement et par le gouvernement³².

³⁰ Témoignage de David Smith, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 8, 21 septembre 2006, séance de l'après-midi. En ligne. Consulté le 8 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04evb-f.htm?Language=F>

³¹ C'est le cas des honorables sénateurs Larry W. Campbell et Anne Cools, ainsi que de James R. Mitchell.

³² Témoignage de James R. Mitchell, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 4, 5 septembre 2006, séance du matin. En ligne. Consulté le 8 avril 2008.

Aucoin confirme ce changement important pour le système de responsabilisation canadien, en affirmant que les députés ont en quelque sorte « donné en sous-traitance le devoir du Parlement de tenir les ministres et hauts fonctionnaires responsables auprès de leurs agents parlementaires »³³. Selon lui, « la capacité du gouvernement de tenir les ministres et les hauts fonctionnaires responsables est considérée presque exclusivement en fonction des hauts fonctionnaires du Parlement et non des députés proprement dits »³⁴. De plus, n'étant pas assujettis aux directives et au contrôle du Parlement, les hauts fonctionnaires du Parlement peuvent « accomplir leurs fonctions de surveillance, de vérification, d'enquête et d'examen comme bon leur semble »³⁵. C'est notamment le cas du vérificateur général et du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui se sont vus attribuer de vastes pouvoirs et privilèges. L'article 308 de la LFR déclare, en effet, l'immunité du vérificateur général « pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'acquittement effectif » de ses responsabilités qui lui sont conférées par la Loi³⁶. Christian Rouillard constate qu'« il est plutôt ironique que l'institution privilégiée entre toutes par le gouvernement pour « créer une culture d'imputabilité » connaisse elle-même un effritement de sa propre imputabilité, puisqu'elle serait exempte de toute responsabilité judiciaire, tant au niveau civil que pénal »³⁷. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique jouit également de vastes pouvoirs et privilèges. Ainsi, nous pouvons lire au paragraphe 86 (2) de l'article 28 de la LFR : « Lorsqu'il s'acquitte de ces fonctions, il agit dans le cadre de l'institution du Sénat et possède les privilèges et immunités du Sénat et des

<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04eva-f.htm?Language=F>

³³ Témoignage de l'honorable sénateur Cools, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 4, 5 septembre 2006, séance du matin, cite Peter Aucoin. En ligne. Consulté le 8 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04eva-f.htm?Language=F>

³⁴ Aucoin, « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *op.cit.*, p. 21.

³⁵ *Ib.*

³⁶ *Loi fédérale sur la responsabilité*, (2006, ch. 9).

³⁷ Christian Rouillard, « C-2 : Quand les effets pervers dépassent les conséquences positives », *Policy Options/Options politiques*, juin 2006, vol. 27, no 5, p. 33.

sénateurs »³⁸. Au paragraphe 85(b) du même article, nous pouvons lire que « le commissaire à l'éthique a aussi pour mission de donner des avis confidentiels au premier ministre sur les questions éthiques ». Dans son témoignage, Denis Saint-Martin parle d'un risque de confusion entre le rôle de l'exécutif et celui du législatif. Ainsi, le commissaire à l'éthique qui relève du législatif est autorisé, selon la LFR, à donner des avis confidentiels au Premier ministre. Or, ceci est habituellement le rôle du sous-ministre qui relève plutôt de l'exécutif. Précisons, par ailleurs, que la création d'un seul poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique pour remplacer les postes de conseiller sénatorial en éthique et de commissaire à l'éthique, représentant auparavant les deux Chambres du Parlement, est contraire à l'un des principes fondamentaux du système parlementaire canadien, celui du bicaméralisme. Selon un des témoins entendus lors de l'étude du projet de loi, le gouvernement n'a pas tenu compte de la « spécificité organisationnelle et culturelle » du Parlement canadien³⁹. Il n'a donc pas considéré le fait que les députés et les sénateurs ont des rôles et intérêts distincts.

5.4 Conclusion : une réponse aux failles du régime d'imputabilité

À la lumière de notre analyse, nous constatons que la capacité de ces mécanismes de surveillance qui sont indépendants du Parlement de régler le problème de déséquilibre entre l'exécutif et le législatif est certainement questionnable. Est-ce que les mesures proposées par la Commission Gomery, notamment celles d'accorder davantage de ressources humaines et financières au Parlement, sont plus susceptibles de rétablir cet équilibre? En fait, pour Peter Aucoin, ni la LFR ni les recommandations de la Commission Gomery ne peuvent régler le problème de déséquilibre entre l'exécutif et le législatif. Des réformes beaucoup plus importantes

³⁸ *Loi fédérale sur la responsabilité*, (2006, ch. 9).

³⁹ Témoignage de David Smith, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 8, 21 septembre 2006, séance de l'après-midi. En ligne. Consulté le 10 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04eva-f.htm?Language=F>

s'imposent comme une réforme du Sénat, une réforme du système électoral ou encore limiter les pouvoirs de la majorité parlementaire. Ainsi, un Sénat élu pourrait apporter des freins et des contrepoids supplémentaires dans le système comme cela s'est produit en Australie⁴⁰. Le fait d'instaurer un mécanisme permettant de donner aux comités de la Chambre des communes le pouvoir de mener des enquêtes et de faire comparaître des témoins pourrait également faciliter l'application du principe de la responsabilisation⁴¹. En ce qui concerne la réforme du système électoral, une mesure visant à établir les élections à date fixe au niveau du gouvernement fédéral fut mise en oeuvre, en mai 2007, avec l'adoption de la *Loi modifiant la loi électorale du Canada* (Projet de loi C-16). Cette loi supprime le droit du premier ministre de dissoudre la Chambre des communes, à la suite d'un vote de censure, afin de provoquer une élection⁴². Ce droit constituait un avantage considérable pour le parti au pouvoir, puisqu'il était libre de déclencher des élections au moment jugé favorable à sa réélection. En établissant des élections à date fixe, on élimine ainsi l'incertitude et la partialité qui favorisait le parti au pouvoir. Le gouvernement conserve le droit de déclencher des élections avant la date prévue, dans une situation où il est clair qu'il ne détient plus l'appui de la majorité de la Chambre des Communes⁴³. Ceci peut toutefois constituer un moyen pour lui de contourner l'obligation de déclencher des élections à date fixe.

⁴⁰ Aucoin, *op.cit.*, p. 26.

⁴¹ *Ib.*, p. 26-27.

⁴² *Ib.*, p. 26.

⁴³ Gouvernement du Canada, *Projet de loi C-16 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, Résumé législatif, Bibliothèque du Parlement, le 29 juin 2006, p. 2.

CHAPITRE VI

LA RÉFORME DU RÉGIME D'IMPUTABILITÉ : SES IMPACTS SUR LA SPHÈRE ADMINISTRATIVE

6.1 Introduction

Parmi les observateurs de la scène politique fédérale, les plus cyniques affirment que le scandale des commandites n'est qu'une histoire parmi d'autres de gaspillage de fonds publics. Selon eux, il ne faut pas s'en étonner, puisque le pouvoir corrompt. Quant aux plus optimistes, ils se réjouissent de la mise en lumière de ce scandale. Ils y voient la preuve que notre système est loin d'être aussi défaillant que certains le prétendent. Tous s'entendent cependant pour dire que la nature de cette affaire a contribué à alimenter le cynisme et le désintérêt des citoyens à l'égard de la chose publique. En fait, c'est la confiance citoyenne envers les institutions publiques qui a été le plus affectée par ce scandale. Il est ici nécessaire de souligner l'importance du concept de confiance comme facteur de légitimité du pouvoir démocratique. Toutes les démocraties en sont tributaires. Mais pour que la confiance citoyenne leur soit accordée, les gouvernements démocratiques doivent se montrer ouverts, équitables, justes, performants et transparents¹. Cela implique donc qu'il y ait un mode d'imputabilité public afin de tenir le gouvernement responsable de ses actions². C'est précisément l'objectif de la réforme du régime d'imputabilité, proposée par le gouvernement conservateur avec la LFR, de rendre plus responsables les titulaires de charge publique. Ainsi, nous pouvons lire dans le *Plan d'action pour l'imputabilité*

¹ Melvin J. Dubnick, « Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanism », *Annual Meeting of the American Political Science Association* (du 28 août au 31 août), 2003, p. 53.

² B. Guy Peters, « Mondialisation, institutions et gouvernance », dans B. Guy Peters et Donald Savoie (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 33.

fédérale, que l'on veut « rendre le gouvernement plus responsable, ouvert et éthique »³. On y parle notamment de la nécessaire « culture de responsabilisation », de l'importance de « promouvoir les pratiques éthiques » et de l'obligation pour les gestionnaires de faire « rapport ouvertement sur les résultats atteints. Les diverses mesures mises en œuvre par la Loi permettent-elles l'atteinte de tels objectifs? Quel est l'impact de la Loi au sein de la fonction publique canadienne?

Ce dernier chapitre porte sur les impacts de la réforme du régime d'imputabilité sur la sphère administrative. Les concepts de confiance, de performance, de transparence et d'éthique que cette réforme est censée promouvoir seront d'abord définis. L'analyse proprement dite des impacts de la LFR sur la fonction publique sera ensuite effectuée, en regard de ces critères de gouvernance démocratique. Le compte rendu de nos entretiens verbaux avec des gestionnaires de la fonction publique fédérale sera finalement présenté.

6.2 Définitions des concepts clés

Le concept de confiance comporte plusieurs facettes : la confiance entre les individus, la confiance envers le gouvernement et ses institutions, la confiance envers les fonctionnaires, etc. Dans tous les cas, une relation de confiance implique d'abord et avant tout une espérance ferme envers un individu ou une institution. C'est l'assurance de celui qui se fie aux capacités et aux actions de quelqu'un ou de quelque chose dans une situation qui comporte un risque et une vulnérabilité⁴. Évidemment, la confiance interpersonnelle est différente de la confiance envers le gouvernement ou les autres institutions de la société. Par exemple, un faible niveau de confiance interpersonnelle au sein d'une institution peut contribuer, selon Thomas, à

³ Gouvernement du Canada, *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale*, op.cit, p. 3.

⁴ Paul G. Thomas, « Fonction publique du 21^e siècle : confiance, leadership et imputabilité », *Optimum Online*, vol. 37, no 2, juin 2007, p. 22; Josette Rey-Debove et Alain Rey (dir.), *Le Petit Robert de la langue française*, Paris, Édition Le Robert, 2006, p. 508.

augmenter le stress des individus, à créer une barrière à la communication, à étouffer toutes différences d'opinions, à affaiblir le processus de prise de décision, à réduire la productivité, à décourager la prise de risque et l'innovation, ainsi qu'à dégrader le moral des employés⁵. En ce sens, la confiance entre collègues est essentielle pour assurer la performance d'une institution que nous définissons en termes d'économie, d'efficience et d'efficacité (donc au sens de la NGP). Cela s'applique évidemment aux institutions publiques.

Quant à la confiance de la population envers le gouvernement, il est reconnu qu'il y a une perte de confiance généralisée des citoyens envers les institutions politiques, en raison d'une désillusion à l'égard des politiciens, de la faible performance des gouvernements et des scandales politiques, de l'impact des médias d'information sur l'opinion publique, d'une tendance à la baisse de la confiance interpersonnelle dans les sociétés démocratiques, etc⁶. Ceci se répercute notamment sur le niveau de participation électorale et sur l'engagement politique qui a subi une forte baisse depuis les trois dernières décennies. À titre d'exemple, le taux de participation aux élections fédérales canadiennes qui oscillait, à la fin des années 1970 et au cours des années 1980, entre 70 % et 75%, a fléchi à moins de 65% au cours années 2000⁷. En 2008, ce taux a même atteint un plancher de 59,1%⁸. Or, selon le modèle proposé par Robert Putnam et repris par Neil Nevitte dans son ouvrage *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada* :

⁵ Traduction libre. Thomas, « Fonction publique du 21^e siècle : confiance, leadership et imputabilité », *op. cit.*, p. 22.

⁶ *Ib.*

⁷ Données tirées du site Internet d'Élections Canada à l'adresse suivante :

<http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=trends&dir=tur/tud&lang=f&textonly=false>

⁸ Données tirées du site Internet de Radio-Canada à l'adresse suivante : <http://elections.radio-canada.ca/elections/federales2008/2008/10/15/019-abstention.shtml>

...l'engagement civique est une condition nécessaire à l'accumulation du capital social (norme de réciprocité et confiance), qui est favorable au bon fonctionnement des gouvernements démocratiques. Par conséquent, l'explication société civile/capital social soutient que le déclin des niveaux d'engagement civique conduit à un déclin du «capital social», ce qui, en fin de compte, « produit un amoindrissement de la base sur laquelle se développe la gouvernance démocratique »⁹.

Plusieurs études suggèrent donc que le niveau de confiance des citoyens envers les gouvernements sera rehaussé si ceux-ci se montrent ouverts, équitables, représentatifs, responsables, performants, imputables et s'ils respectent les droits et les libertés¹⁰. De la même manière, nous ne pouvons affirmer que les niveaux de confiance des citoyens et même des politiciens envers les fonctionnaires sont très élevés. Le fait que « la fonction publique doit se conformer à des règles et à des procédures uniformes pour assurer que tous les citoyens soient traités équitablement [a donné] l'impression qu'elle se désintéresse de la situation personnelle de chaque citoyen ou [qu'elle] ne veut pas en tenir compte »¹¹. Ainsi, les citoyens ont la perception qu'il est difficile de nouer une relation interpersonnelle de confiance avec un fonctionnaire, puisqu'en se heurtant à leur neutralité, ils ont l'impression que les fonctionnaires sont des machines dénuées de sentiments¹². Quant aux politiciens, ils n'accordent pas toujours une totale confiance aux fonctionnaires, ayant parfois l'impression qu'ils n'accomplissent pas leurs tâches de manière efficace et efficiente. De même, les fonctionnaires semblent se méfier des engagements pris par les politiciens, puisqu'ils sont souvent blâmés lorsque des fautes sont commises.

⁹Neil Nevitte, « Nouvelles valeurs et réorientation des relations citoyen-État », dans *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*, dans Neil Nevitte (dir.), Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 29, cite Robert Putnam, « Bowling Alone », dans *Journal of Democracy*, vol. 6, no 1, 1995, p. 65-78.

¹⁰Traduction libre. Thomas, « Fonction publique du 21^e siècle : confiance, leadership et imputabilité », *op.cit.*

¹¹Jean Bélanger et al., *Bâtir la confiance : une pierre d'assise de la gestion du risque*, Document rédigé en vue de la Table ronde de recherche-action du Centre canadien de gestion en gestion du risque présidée par Ian Shugart, Centre canadien de gestion, 2007, p. 8. En ligne. Consulté le 8 novembre 2007. <http://www.cspc-efpc.gc.ca/Research/publications/pdfs/Risk-Trust-REV-F.PDF>

¹² *Ib.*

Pour bâtir la confiance, il est nécessaire que les politiciens et les fonctionnaires adoptent des comportements guidés par l'éthique dans la gestion des affaires de l'État. L'éthique fait référence à la « responsabilité subjective », c'est-à-dire aux valeurs fondamentales (ex. probité, équité, impartialité, intégrité, etc.) fondées sur les croyances et les convictions personnelles, qu'un fonctionnaire ou un politicien s'engage à respecter dans le cadre de l'exercice de ses fonctions¹³. Ces valeurs constituent l'essence d'une fonction publique professionnelle. Au Canada, elles sont consacrées dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, lequel les classe en quatre grandes catégories : « les valeurs démocratiques, les valeurs déontologiques, les valeurs professionnelles et les valeurs humaines »¹⁴. La confiance ne peut cependant se bâtir en un jour. Elle doit être « bâtie et alimentée avec diligence et constance »¹⁵. Cela implique la transparence dans la gestion des affaires publiques, puisque l'ouverture de l'appareil étatique permet aux citoyens de connaître et de comprendre les raisons des décisions gouvernementales¹⁶. Au Canada, la *Loi d'accès à l'information* met à la disposition des citoyens des « renseignements opportuns, précis et accessibles » qui permettent d'évaluer le rendement du gouvernement¹⁷. Évidemment, ce droit ne peut s'exercer dans l'absolu. Certaines exceptions sont établies afin de limiter et d'assurer un équilibre entre l'accès à l'information et la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale, etc¹⁸.

¹³ Kenneth Kernaghan and David Siegel, *Public Administration in Canada: A Text*, 2nd edition, Scarborough, Nelson Canada, 1991, p. 323.

¹⁴ Kenneth Kernaghan, « Encourager la rectitude, décourager l'inconduite: pour une Charte de la fonction publique et une Loi sur la divulgation », dans John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 2, 2006, p. 82.

¹⁵ Bélanger et al., *op.cit.*, p. 19.

¹⁶ Anne-Marie Gingras, *Médias et démocratie: le grand mal entendu*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2^e édition, 2006, p. 21.

¹⁷ Aucoin et Jarvis, *op.cit.*, p. 119.

¹⁸ Gingras, *op.cit.*, p. 21.

6.3 Les impacts possibles de la LFR au sein de la fonction publique

Deux ans après l'adoption de la LFR, il est certes prématuré d'affirmer qu'il y a ou non une nouvelle « culture de responsabilisation » dans la fonction publique. Une culture nécessite plus de temps pour s'implanter et donner des résultats. Nous pouvons toutefois souligner le fait qu'il semble parfois y avoir certaines contradictions entre l'objectif de responsabilisation qui est poursuivi par la Loi et les mesures qui sont mises en œuvre pour l'atteindre. Par exemple, nous avons vu qu'il y a de nombreuses dispositions de la Loi qui visent à accroître ou à renforcer la surveillance des fonctionnaires. C'est le cas des dispositions qui créent ou renforcent plusieurs postes de hauts fonctionnaires du Parlement, tels que ceux de commissaire au lobbying, de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et de vérificateur général. De même pour les mesures instaurant une fonction d'administrateur des comptes pour les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui, tel que nous l'avons vu précédemment, les rendent personnellement responsables de leur gestion devant le Comité des comptes publics. Nous pensons également aux mesures incitatives pour les dénonciateurs et celles favorisant leur protection; aux sanctions pénales plus sévères pour les fonctionnaires coupables de fraude; et à l'imposition de limites sur le nombre de membres du personnel politique se joignant à la fonction publique¹⁹. Ces mesures qui visent essentiellement à augmenter le contrôle sur les fonctionnaires, peuvent-elles susciter le climat de confiance que requiert une plus grande responsabilisation?

Faisant référence à l'élargissement du mandat des « chiens de garde » parlementaires et à leur multiplication, Ian Green est d'avis que cette loi instaure une sorte de « régime de confiance avec vérification entre les politiciens et la fonction publique »²⁰. Selon lui, la « brigade parlementaire [...] produira des rapports qui

¹⁹ Gingras, *op.cit.*, p. 21.

²⁰ Green, *op.cit.*, p. 22.

seront souvent critiques, alimentera les médias et avivera la controverse parlementaire et les attitudes négatives de la population envers le gouvernement et la fonction publique »²¹. Sharon Sutherland se veut beaucoup plus critique. Ces mesures créent, selon elle, un « esprit de sanction » qui invite davantage à la méfiance chez les fonctionnaires²². Il faut rappeler le rôle primordial joué par la confiance dans l'établissement de la gouvernance démocratique. Selon Thomas, une fonction publique souple, réceptive, novatrice et ouverte est intrinsèquement liée à plus d'autonomie, de flexibilité, de créativité et d'innovation, ce qui implique une culture organisationnelle empreinte de confiance²³. Cette citation illustre parfaitement le rôle que joue la confiance :

La confiance réduit le besoin de règles et de procédures, réduit les frictions et empêche les conflits, favorise le sentiment d'appartenance et de solidarité et contribue à la formation d'un « réservoir d'engagement » utile en temps de crise et de changement rapide²⁴.

En ce sens, l'idée de restaurer la confiance en renforçant les mécanismes de contrôle des fonctionnaires apparaît comme étant paradoxale. Pour Thomas, la raison d'être de la loi est simple :

Si l'on peut garantir la loyauté des fonctionnaires en réglementant et en surveillant leur comportement et en punissant leurs actes répréhensibles, il devient alors inutile ou beaucoup moins pertinent de leur faire confiance. En d'autres termes, pour donner le sentiment qu'ils sont dignes de confiance, les gouvernements ont institutionnalisé le principe de méfiance. [...] La *Loi fédérale sur la responsabilité* envoie un message symbolique puissant et négatif sur les motifs, les intentions, les comportements et la compétence des titulaires d'une charge publique, qu'ils soient élus ou nommés²⁵.

²¹ *Ib.*

²² Sutherland, « L'irresponsable *Loi fédérale sur la responsabilité*... », *op. cit.*, p. 32-36.

²³ Green, *op. cit.*, p. 18

²⁴ *Ib.*

²⁵ *Ib.*, p. 23.

Par conséquent, LFR alimente le sentiment de méfiance qu'elle est censée dissiper, en renforçant le cynisme des citoyens envers leur gouvernement. Ce genre d'approche est également susceptible d'avoir un impact négatif sur la performance, puisqu'une surveillance accrue risque de restreindre l'action des fonctionnaires. En effet, la centralisation du contrôle et la surabondance de règles sont susceptibles de décourager toutes prises de risques, de limiter le sens de l'initiative et de réprimer les dialogues²⁶.

De la même manière, les mesures visant à protéger les dénonciateurs et à favoriser la dénonciation risquent, selon certains, d'alimenter le climat de méfiance au sein de la fonction publique. Ainsi, Rouillard est d'avis que seuls « l'ambiguïté collective » et « l'amenuisement de la confiance organisationnelle » peuvent résulter de ce type de mesures²⁷. Pour lui, la divulgation est « un contournement de la structure d'autorité hiérarchique formelle de l'unité de la direction ou de l'organisation à laquelle appartient le divulgateur »²⁸. Un fonctionnaire aura recours à ce moyen que s'il ne peut compter sur le soutien de ses collègues et de ses supérieurs hiérarchiques. Il affirme, par ailleurs, que la préservation de l'anonymat du divulgateur est très difficile, voire impossible à réaliser, compte tenu des expériences américaine, australienne et néo-zélandaise²⁹. Bien qu'un Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs ait été créé par la Loi, il n'en demeure pas moins que le fardeau de la preuve revient au divulgateur qui est, de surcroît, exposé à des représailles. Celles-ci peuvent aller de la rétrogradation, au congédiement, mais aussi à l'ostracisme, l'abandon et l'exclusion de la dynamique de groupe, ce qui n'est pas sans avoir un impact négatif sur la confiance organisationnelle³⁰.

²⁶ Thomas, « Fonction publique du 21^e siècle : confiance, leadership et imputabilité », *op.cit.*, p. 20.

²⁷ Rouillard, *op.cit.*, p. 29.

²⁸ *Ib.*

²⁹ *Ib.*

³⁰ *Ib.*

Pour Thomas, en choisissant d'accroître la surveillance des fonctionnaires, le gouvernement a privilégié une approche linéaire de l'imputabilité qui se fonde sur le blâme et la recherche du coupable³¹. Cette approche qu'il qualifie de légale et organisationnelle se distingue d'une approche de l'imputabilité qui soit horizontale, collective et basée sur l'apprentissage. Ce faisant, plutôt que de privilégier des relations informelles de confiance, le gouvernement a choisi – avec, par exemple, l'enchâssement dans la Loi d'un code de conduite des titulaires de charge publique – la multiplication des règles et des procédures de surveillance dans le but de dissuader certains comportements non conformes à l'éthique (méfaits, inefficience, faible performance, etc.)³². Il est toutefois permis de douter de l'efficacité d'une telle approche, compte tenu des effets qu'elle risque d'engendrer sur le comportement organisationnel. Autrement dit, la sanction est-elle la meilleure façon d'insuffler les valeurs morales et les principes éthiques aux fonctionnaires? Certes, la réprobation de comportements douteux au sein d'une organisation est nécessaire, en certains cas, pour éviter que l'absence de mesures soit interprétée comme une approbation de ces pratiques³³. À contrario, une surabondance de règles risque d'encourager « les gens à croire que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé »³⁴. Le respect de l'éthique ne s'obtiendrait-il pas plus facilement en valorisant et en encourageant les comportements souhaités (donc en adoptant une approche basée sur l'apprentissage) plutôt qu'en sanctionnant et en blâmant les comportements indésirables? Les études sur le sujet montrent que la confiance interpersonnelle au sein d'une organisation « est le résultat d'un comportement juste, éthique, qui respecte le droit et les intérêts d'autrui »³⁵. Conséquemment, le rôle qui incombe aux supérieurs, tant politiques

³¹ Thomas, « Fonction publique du 21^e siècle : confiance, leadership et imputabilité », *op.cit.*, p. 24.

³² *Ib.*

³³ Loréa Hirèche, *L'influence de l'éthique des managers sur les comportements au travail et la performance organisationnelle : esquisse d'un modèle conceptuel*, 2004, p. 2463. Consulté le 22 avril 2008. En ligne. http://www.agrh2004-esg.uqam.ca/pdf/Tome4/Hireche_Lorea.pdf

³⁴ Témoignage de Sharon Sutherland, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 8, 21 septembre 2006, séance de l'après-midi. Consulté le 12 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/08evd-f.htm?Language=F>

³⁵ L.T. Hosmer, « Trust the connecting link between organizational theory and philosophical ethic »,

qu'administratifs, est d'adopter eux-mêmes des comportements éthiques, de sorte qu'ils pourront plus facilement communiquer les valeurs, par exemple l'intégrité et d'honnêteté, à leurs employés. Il en découlera un climat de confiance qui aura un impact sur plusieurs variables, telles que la qualité de la communication, la capacité de résoudre des problèmes, la coopération et le sentiment d'appartenance³⁶. Celles-ci se répercuteront inévitablement sur la performance de l'organisation. La valorisation des pratiques éthiques apparaît donc primordiale dans le contexte de la responsabilisation de la fonction publique, tout comme la transparence.

Certes, l'ouverture de la sphère publique permet aux citoyens de comprendre les décisions gouvernementales, ainsi que d'évaluer le rendement du gouvernement. Toutefois, l'approche privilégiée par le gouvernement entre en contradiction avec cet objectif, puisque les mesures mises en œuvre par la LFR semblent davantage reposer sur l'idée que la transparence est une solution pour enrayer les comportements déviants³⁷. En effet, certains sont d'avis qu'en instaurant la fonction d'administrateur des comptes et en élargissant le rôle du vérificateur général, ainsi que celui des différents commissaires indépendants qui sont chargés de mettre en lumière les problèmes de corruption et de poursuivre les contrevenants afin d'empêcher que ces problèmes se reproduisent, le gouvernement a choisi de mettre en place une « gouvernance transparente »³⁸. Celle-ci repose sur l'idée que « l'optimum de transparence est le maximum de transparence, et qu'une transparence parfaite va permettre de débusquer partout des « responsables » »³⁹. Ainsi, plutôt que de s'attaquer à l'origine du problème, en favorisant la responsabilisation des

Academy of Management Review, vol. 20, no 2, 1995, p. 379-403.

³⁶ E. M. Whitener et al., « Manager as initiators of trust: an exchange relationship framework for understanding managerial trustworthy behaviour », *Academy of Management Review*, vol. 23, no 3, p. 513-530.

³⁷ Steve Jacob, « La quête de transparence : panacée ou placebo aux scandales politiques? », *Éthique publique*, vol. 8 no 1, 2006, p. 166.

³⁸ Paquet, *op.cit.*, p. 41.

³⁹ *Ib.*

fonctionnaires, les dirigeants politiques se barricadent derrière les mécanismes de transparence, en déclarant que « si des faits délictueux ont été commis, le vérificateur général ou le directeur des élections identifiera les responsables »⁴⁰. Il semble y avoir ici une confusion entre l'idée de responsabilité et celle de la transparence. Le *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale* l'illustre très bien, puisque nous pouvons y lire qu'« un degré élevé de transparence rend le gouvernement responsable »⁴¹. Rappelons toutefois que la responsabilité « se définit comme la reddition de comptes associée à l'exercice des responsabilités et l'acceptation des conséquences qui s'ensuivent, [alors] que la transparence se limite à rendre accessibles au public certaines informations sans responsabilisation »⁴². Pour certains, le fait de débusquer le coupable ne rend donc pas plus responsable. Au contraire, « en présentant la transparence comme un garde-fou aux éventuels dérapages, les responsables politiques et administratifs ont tendance à être, personnellement, moins vigilants puisqu'ils délèguent leurs fonctions de responsabilité »⁴³. Par ailleurs, l'un des observateurs qui a témoigné devant le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a mis en lumière la « contradiction entre le fait de vouloir accroître la confiance et le fait d'utiliser comme moyen pour y arriver la transparence, lorsque la supervision bureaucratique est alourdie »⁴⁴. Ceci reflète davantage la tendance du gouvernement à vouloir chercher au nom de la responsabilisation un coupable à tout prix, et ce, au risque de faire reculer encore davantage la confiance. Pour David Zussman, cette tendance se révèle un échec et « ne peut servir qu'à miner l'intégrité de notre régime de responsabilisation dans son ensemble »⁴⁵.

⁴⁰ Jacob, *op.cit.*, p. 167.

⁴¹ Gouvernement du Canada, *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale*, *op.cit.*, p.3.

⁴² J. I. Gow, « Accountability, Rationality, and New Structures of Governance: Making Room for Political Rationality », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 16, no 2, 2001, p. 55-70.

⁴³ Jacob, *op.cit.*, p. 167.

⁴⁴ Témoignage de David Smith, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 8, 21 septembre 2006, séance de l'après-midi. Consulté le 12 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/08evd-f.htm?Language=F>

⁴⁵ Green, *op.cit.*, p. 25.

6.4 Compte rendu des entretiens verbaux

À la lumière de nos entretiens avec des hauts fonctionnaires fédéraux, l'impact de la Loi au sein de la fonction publique est difficilement perceptible à ce jour. Certes, certains ont observé un renforcement des mécanismes de contrôle depuis quelques années, particulièrement sur le plan financier. Or, cela ne serait pas nécessairement lié à la mise en œuvre de la LFR ni même au scandale des commandites. En effet, le Ministère des Ressources humaines et du Développement Social a lui-même été le théâtre d'un scandale financier au cours des années quatre-vingt-dix. Dans son rapport de l'an 2000, le Vérificateur général constatait des lacunes systémiques concernant la gestion des programmes de subventions et de contributions discrétionnaires, notamment, la faiblesse persistante des mesures de gestion et de contrôle financier et la sollicitation des propositions de subventions et de contributions par les ministres et députés plutôt que par les fonctionnaires⁴⁶. C'est à partir de ce moment qu'il y a eu, selon certains de nos observateurs, un changement graduel de culture et de mentalité, particulièrement face à la gestion financière. Concrètement, ce changement s'est certes traduit par un renforcement des mécanismes de contrôle financier. Le plus grand changement réside toutefois dans le fait que les hauts fonctionnaires accordent beaucoup plus d'importance à la façon dont les deniers publics sont dépensés. Voyons quelques exemples de ces changements.

Tout contrat excédant 25 000\$ doit, aujourd'hui, obligatoirement passer par un processus d'appel d'offres. Cette mesure était existante auparavant, mais il y avait davantage de flexibilité. Ainsi, dans la mesure où un fonctionnaire pouvait justifier sa décision, il était possible pour lui d'accorder un contrat à un sous-traitant sans nécessairement passer par le processus d'appel d'offres. Selon l'une des personnes

⁴⁶ Gouvernement du Canada, Bureau du Vérificateur général du Canada, *Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions*, Rapport du Vérificateur général, chapitre 11, octobre 2000, p. 11-15.

interrogées, cela a pour inconvénient de prolonger le processus d'attribution de contrats. S'il n'y a qu'un seul sous-traitant qui applique sur le processus, les gestionnaires doivent relancer l'appel tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas au moins deux candidatures. Sur le plan des compétences, l'une des personnes interrogées a remarqué une plus grande attention portée à la formation des gestionnaires, notamment en matière de gestion financière. Ainsi, les nouveaux gestionnaires doivent suivre un cours obligatoire sur la gestion financière. De même, des cours portant sur l'éthique dans la gouvernance de la fonction publique leurs sont offerts. D'autres changements de culture se sont produits sur le plan de la transparence. Aujourd'hui, les citoyens et les médias ont accès (via la *Loi d'accès à l'information*) à l'ensemble des documents produits par un fonctionnaire (incluant ses courriels). Seules les informations strictement personnelles portant sur des citoyens ne peuvent être divulguées. Ainsi, il est fortement suggéré aux fonctionnaires de ne pas utiliser leur boîte de courriels à des fins personnelles. Un exemple de cette plus grande ouverture, selon un de nos observateurs, est celui du livre de transition qui est désormais accessible aux médias. Le livre de transition est le document que l'on remet à un nouveau ministre qui entre en poste à la suite d'un remaniement ministériel ou d'une élection. On y décrit toutes les activités et principaux programmes du ministère, ainsi que les nouvelles orientations. Jugé hautement confidentiel auparavant, il est désormais devenu une tradition de remettre ce document aux médias qui en font toujours la demande via la *Loi d'accès à l'information*.

Selon les personnes interrogées, le partage de la responsabilité est clairement effectué entre les sphères administratives et politiques. Ainsi, la gestion financière et l'administration des programmes relèvent de l'administratif, alors que l'établissement des politiques et les nouvelles orientations du ministère relèvent du politique, bien que les hauts fonctionnaires agissent en rôle-conseil. L'un d'entre eux nous mentionnait qu'il n'avait aucune difficulté à assumer la responsabilité personnelle de

ses actes, et ce même publiquement. Toutefois, il exigera qu'une directive donnée avec laquelle il est en désaccord soit mise par écrit, de manière à se protéger d'éventuelles représailles.

Un fait intéressant que nous avons observé, au cours de ces entretiens, c'est que les hauts fonctionnaires interrogés n'étaient que très peu au courant des mesures mises en œuvre par la Loi. Ainsi, l'un d'entre eux considérait que cette loi ne s'appliquait qu'aux sous-ministres et sous-ministres adjoints et ne se sentait donc que peu concerné. En ce sens, il est peu probable que la Loi ait eu, à ce jour, un impact sur le comportement des fonctionnaires.

6.5 Conclusion : une réponse aux nouvelles attentes citoyennes

Les prémisses des réformes centrées sur l'imputabilité, particulièrement celles issues de la NGP, ont plusieurs prétentions⁴⁷. Elles promettent d'accroître la transparence des administrations publiques qui sont menacées par le pouvoir hiérarchique et la bureaucratisation (promesse de démocratie). Elles s'engagent à donner un accès impartial à l'arène juridique où les abus d'autorité peuvent être contestés et jugés (promesse de justice). Les comportements appropriés de la part des fonctionnaires seront garantis parce qu'elles mettent en œuvre des mécanismes de surveillance (promesse d'un comportement éthique). De même, la qualité des services gouvernementaux est censée être améliorée (promesse de performance). Ces réformes promettent pour ainsi dire de transformer les fondements de la gouvernance démocratique⁴⁸. Il est toutefois possible de mettre en doute la capacité de ces réformes d'atteindre tous ces objectifs. Ceci s'applique à la réforme du régime canadien d'imputabilité mise en œuvre par la LFR. Malgré ses nombreuses prétentions, nous avons montré que cette loi ne favorise pas l'implantation d'un

⁴⁷ Traduction libre. Dubnick, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁸ *Ib.*, p. 1-2.

climat organisationnel empreint de confiance au sein de la fonction publique, puisqu'elle met de l'avant une approche linéaire de l'imputabilité. Par conséquent, le fait d'axer une loi sur la surveillance, le contrôle, le blâme et la recherche du coupable nous semble paradoxal, en raison du rôle primordial que joue la confiance (facilite le dialogue entre les employés, encourage l'innovation, diminue le stress, augmente la productivité, etc.) dans l'établissement de la gouvernance démocratique. Bref, lorsque l'objectif d'une loi est de favoriser la responsabilisation, une approche de l'imputabilité qui soit horizontale et collective, basée sur l'apprentissage et les relations informelles de confiance, devrait être privilégiée.

CONCLUSION

L'idée de « rétablir l'imputabilité » qui est au cœur de la réforme du régime canadien d'imputabilité, mise en œuvre à la suite du scandale des commandites, émane de la présomption que l'imputabilité a été perdue ou encore qu'elle s'est érodée. Il est ici permis de douter du bien-fondé de cette prémisse, compte tenu des événements qui ont, depuis quelques années, caractérisé la scène politique fédérale. En effet, le Parti Libéral du Canada a certainement payé le coût politique de cette affaire, n'ayant pas été réélu après treize années au pouvoir. De même, certains hauts fonctionnaires ont dû faire face à la justice. Le fait que les acteurs du scandale des commandites n'acceptent pas la responsabilité – tel que stipulé d'entrée de jeu dans le rapport Gomery – ne les a pas moins rendu responsables aux yeux de la population et de la justice. En ce sens, nous pouvons conclure que les mécanismes censés garantir l'imputabilité politique et administrative dans le système parlementaire canadien ont joué leur rôle. Est-ce que ces mécanismes peuvent prévenir les dérapages politiques et administratifs? Là se situe le véritable enjeu à notre avis.

Dans ce texte, nous avons d'abord expliqué les fondements de l'imputabilité dans le système parlementaire canadien; tracé l'évolution du régime d'imputabilité; et défini la nouvelle philosophie de gestion de laquelle s'est inspirée la réforme du régime d'imputabilité au Canada, c'est-à-dire, la NGP. Après avoir examiné les éléments déclencheurs ayant mené à l'adoption de la LFR, nous avons expliqué les dispositions de cette loi et analysé ses principales forces et faiblesses. Ainsi, nous avons voulu montrer l'incapacité de la LFR à répondre aux failles du régime canadien d'imputabilité. Bien que la Loi ait le mérite de clarifier le vide juridique concernant l'attribution de la responsabilité entre les ministres et les fonctionnaires, il semble peu probable qu'elle puisse rééquilibrer la relation entre les pouvoirs exécutifs et

législatifs, cela exigerait des réformes beaucoup plus profondes que celles mises en œuvre par la Loi. Finalement, nous avons évalué les impacts possibles de la LFR sur la sphère administrative, et ce, en regard des concepts qui jouent un rôle fondamental dans le maintien de la gouvernance démocratique, soit la confiance, la performance, l'éthique et la transparence. Nous avons voulu montrer qu'il existe de nombreuses contradictions entre les objectifs du législateur et les dispositions mises en œuvre par la LFR. Ainsi, l'idée de restaurer la confiance en renforçant les mécanismes de contrôle des fonctionnaires; le fait de vouloir promouvoir les comportements éthiques en adoptant une approche qui sanctionne et blâme les pratiques indésirables; ou encore, l'idée de renforcer les mécanismes de transparence afin d'enrayer les comportements déviants, nous semblent donc paradoxales. Bref, le désir du gouvernement de transformer les fondements de la gouvernance démocratique, au Canada, a peut-être davantage contribué à en éroder ses bases.

BIBLIOGRAPHIE

AKTOUF, Omar. *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations : une introduction à la démarche critique*, Chicoutimi, J.-M. Tremblay, 2006, 190 pages.

AUCOIN, Peter. « Améliorer la responsabilisation gouvernementale », *Revue parlementaire canadienne*, automne 2006, p. 20-27.

AUCOIN, Peter. « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », dans John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 1, 2006, p. 331-374.

AUCOIN, Peter. *Nommer, blâmer et couvrir de honte : Améliorer la responsabilisation du gouvernement, après Gomery*, Série de conférences Les petits déjeuners sur la Colline, Présentée par la Fédération canadienne des sciences humaines, le 11 mai 2006, 14 p. En ligne. Consulté le 5 novembre 2008.

<http://www.fedcan.ca/francais/pdf/advocacy/BOHAucoin0506.pdf>

AUCOIN, Peter et Mark D. JARVIS. *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005, p. 1-126. En ligne. Consulté le 19 février 2007. http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p131/1_f.html

AUCOIN, Peter et Ralph HEINTZMAN. « La dialectique de l'imputabilité de la performance dans la réforme de l'administration publique », dans B. Guy PETERS et Donald SAVOIE (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 181-208.

AUCOIN, Peter. *Auditing for Accountability: The Role of the Auditor General*, Institute on Governance, 1998, p. 1-25. En ligne. Consulté le 15 janvier 2007. <http://www.iog.ca/publications/aucoin.pdf>

AUCOIN, Peter. *Accountability: the key to restoring public confidence in government*, Montreal, Saskatoon, University of Saskatchewan, 1997, p. 1-17.

AUCOIN, Peter. *The new public management : Canada in comparative perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995, 277 p.

BEHN, Robert D. « The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability », *International Public Management Journal*, vol. 1, no 2, 1998, p. 131-164.

BÉLANGER, Jean et al. *Bâtir la confiance : une pierre d'assise de la gestion du risque*, Document rédigé en vue de la Table ronde de recherche-action du Centre canadien de gestion en gestion du risque présidée par Ian Shugart, Centre canadien de gestion, 2007, 21 p. En ligne. Consulté le 8 novembre 2007.

http://www.cspc-efpc.gc.ca/Research/publications/html/risk-trust/risk-trust_f.html

BENOIT, Liane E. *Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Études, vol. 1, 2006, p. 163-282.

BOURGAULT, Jacques. *Les bonnes pratiques dans des organisations autres que le gouvernement du Canada : L'imputabilité parlementaire, la gestion par résultats et les stratégies de développement des compétences en gestion*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004. En ligne. Consulté le 10 janvier 2007.

http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/html/p132/1_f.html

BOURGAULT, Jacques. *L'imputabilité parlementaire de la gestion par résultats : quand le managérialisme transcende les institutions politico-administratives*, Montréal, ÉNAP, 2002, p. 1-91.

CAMERON, David et Richard SIMEON. « Relations intergouvernementales et citoyenneté démocratique », dans Guy B. PETERS et Donald SAVOIE (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 41-84.

CANADA (GOUVERNEMENT). BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Le Programme de commandites*, Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 3, 2003, 44 p.

CANADA (GOUVERNEMENT). BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Les activités de publicité*, Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 4, 2003, 30 p.

CANADA (GOUVERNEMENT). BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Rapport au ministre des Travaux publics et des services gouvernementaux sur trois*

contrats attribués à Groupaction, Rapport du vérificateur général du Canada, 2003, 24 p.

CANADA (GOUVERNEMENT). BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Développement des ressources humaines Canada – Les subventions et les contributions*, Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 11, octobre 2000, 97 p.

CANADA (GOUVERNEMENT). Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite, *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.

CANADA (GOUVERNEMENT). Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Rapport*, juin 1985.

CANADA (GOUVERNEMENT). Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979, 215 p.

CANADA (GOUVERNEMENT). Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 5 volumes, 1962.

CANADA (GOUVERNEMENT). *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2005, 61 p. En ligne. Consulté le 5 novembre 2008. <http://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/ar-er-fra.pdf>

CANADA (GOUVERNEMENT). *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1990.

CANADA (GOUVERNEMENT). *La Loi fédérale sur la responsabilité et le directeur parlementaire du budget*, Bibliothèque du Parlement, juin 2006. En ligne. Consulté le 10 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0603-f.html>

CANADA (GOUVERNEMENT). *Le nouveau gouvernement du Canada. Plan d'action pour l'imputabilité fédérale*, 11 avril 2006. En ligne. Consulté le 12 mai 2007. http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa_f.pdf

CANADA (GOUVERNEMENT). *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité*, Résumé législatif, Bibliothèque du Parlement, le 21 avril 2006, 87 p.

CANADA (GOUVERNEMENT). *Projet de loi C-16 : Loi modifiant la Loi électorale du Canada*, Résumé législatif, Bibliothèque du Parlement, le 29 juin 2006, 13 p.

CARDINAL, Linda. « La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada : une étude préliminaire », Commissariat aux langues officielles, novembre 2001. En ligne. Consulté le 13 novembre 2007.

http://www.ocol-clo.gc.ca/html/stu_etu_112001_f.php#BIBLIO

CHARIH, M., et A. F. DANIEL. *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1995.

Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique, 2003.

COOLS, Anne C. (Témoignage de l'honorable sénateur), Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 4, 5 septembre 2006, séance du matin, cite Peter Aucoin. En ligne. Consulté le 8 avril 2008.
<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04eva-f.htm?Language=F>

COOPER, Phillip J. « Imputabilité et réforme administrative : vers la convergence et au-delà », dans B. Guy PETERS et Donald SAVOIE (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 1995, p. 153-176.

CORNELLIER, Manon. « Le mirage conservateur », *Le Devoir*, mercredi 4 octobre 2006, p. A3.

DEAN, Tom et al. *5 tendances en train de transformer le gouvernement*, Forum des politiques publiques, 2007, 38 p. En ligne. Consulté le 5 février 2008.
http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/fr/5_trends_fr.pdf

DÉBATS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES. 39^e législature, 1^{ère} session, vol. 141, no 44, le mardi 20 juin 2006.

DELEON, Linda. « Accountability in a « reinvented » government », *Public Administration*, vol. 76, 1998, p. 539-558.

DELEON, Linda. « Administrative Reform and Democratic Accountability », dans KICKERT, W.-J., et M. KICKERT, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, G.-B., Edward Elgar Publishing Ltd, 1997, p. 237-252.

DUBNICK, Melvin. J. « Accountability and the Promise of Performance: In Search of

the Mechanism », *Annual Meeting of the American Political Science Association* (du 28 août au 31 août), 2003, 54 p. En ligne. Consulté le 15 janvier 2007.

<http://pubpages.unh.edu/dubnick/papers/2003/APSA-EGPA2003.pdf>

DWIVEDI, O.P. « The Issue of Accountability in the Public Service of Canada », dans Joseph G. JABBRA et O.P. DWIVEDI (dir.), *Public service accountability: a comparative perspective*, West Hartford, CT, Kumarian Press, 1988, p. 86-100.

FOURNIER, Bernard et José WOEHLING. « Judicialisation et pouvoir politique », *Revue Politique et Sociétés*, vol.19, nos 2-3, 2000, p. 3-7.

FRANKS, C.E.S. « From Gomery to the accountability act: the devil is in the details », *Options politiques*, juin 2006, p. 46-52.

FUKUYAMA, Francis. *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, 452 p.

GAGNE, R. L. « Accountability and Public Administration », *Administration publique du Canada*, vol. 39, no 2, été, 1996, p. 213-225.

GREEN, Ian. « La fonction publique et la confiance », dans Tom DEAN et al., *5 tendances en train de transformer le gouvernement*, Forum des politiques publiques, 2007, p. 18-26. En ligne. Consulté le 5 février 2008. http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/fr/5_trends_fr.pdf

GOMERY, John Howard. *Qui est responsable?*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2005, 716 p.

GOMERY, John Howard. *Qui est responsable?*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, synopsis, 2005, 82 p.

GOMERY, John Howard. *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 1, 2006, 376 p.

GOMERY, John Howard. *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 2, 2006, 376 p.

GOMERY, John Howard. *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 3, 2006, 364 p.

GOMERY, John Howard. *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Recommandations, 2006, 265 p.

GOW, J. I. « Accountability, Rationality, and New Structures of Governance: Making Room for Political Rationality », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 16, no 2, 2001, p. 55-70.

HAQUE, S. « Importance de l'imputabilité dans la nouvelle approche de la gouvernance publique », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 66, no 4, 2000, p. 709-731.

HARNON, Michael. *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1995.

HEEKS, R. *Information Systems and Public Sector Accountability*, Manchester, G.-B., Institute for Development Policy and Management, 1998, 26 p. En ligne. Consulté le 8 juin 2007.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015474.pdf>

HERMET, Guy, Ali KAZANEIGIL et Jean-François PRUD'HOMME (dir.). *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Éditions Karthala, 2005, 228 pages.

HIRÈCHE, Loréa. *L'influence de l'éthique des managers sur les comportements au travail et la performance organisationnelle : esquisse d'un modèle conceptuel*, 2004. En ligne. Consulté le 22 avril 2008. http://www.agrh2004-esg.uqam.ca/pdf/Tome4/Hireche_Lorea.pdf

HOULE, France. « La Loi fédérale sur la responsabilité : Conflits d'intérêts et éthique, quelques enjeux contemporains », *Lex Electronica*, vol. 11, no 3, Hiver 2007, 22 pages. En ligne. Consulté le 11 août 2008. <https://papyrus.bib.umontreal.ca/dspace/bitstream/1866/1370/1/Loi+f%C3%A9d%C3%A9rale+sur+la+responsabilit%C3%A9.pdf>

HOSMER, L.T. « Trust the connecting link between organizational theory and philosophical ethic », *Academy of Management Review*, vol. 20, no 2, 1995, p. 379-403.

HUDON, Marie-Ève et Marion MÉNARD. *Le rôle des tribunaux dans la reconnaissance des droits linguistiques*, Bibliothèque du Parlement, Division des

affaires politiques et sociales, 2006, 13 p. En ligne. Consulté le 5 novembre 2008.
<http://parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0557-f.pdf>

JABBRA, Joseph G. et O.P. DWIVEDI (dir.). *Public service accountability: a comparative perspective*, West Hartford, CT, Kumarian Press, 1988.

JACOB, Steve. « La quête de transparence : panacée ou placebo aux scandales politiques? », *Éthique publique*, vol. 8 no 1, 2006, p. 165-169.

JAUVIN, Nicole. « Gouvernement, ministres, macro-organigramme et réseaux », dans BOURGAULT, J. et al. (dir.), *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Sainte-Foy, Les Publication du Québec, 1997, p. 43-57.

KERNAGHAN, Kenneth. *Une vocation spéciale : Valeurs, éthique et professionnalisme de la fonction publique*, Agence de la fonction publique du Canada, Collection Fonction publique – Études et découvertes, 2007, 48 p. En ligne. Consulté le 20 novembre 2007.

http://www.psagency-agencefp.gc.ca/veo-ve/publications/serie/kernaghan/dwnld/asc-uvs_f.pdf

KERNAGHAN, Kenneth. « Encourager la rectitude, décourager l'inconduite: pour une Charte de la fonction publique et une Loi sur la divulgation », dans John Howard GOMERY, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 2, 2006, p. 79-124.

KERNAGHAN, K., B. MARSON et S. F. BORINS. *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, Ottawa, Centre canadien de gestion (devenu l'École de la fonction publique du Canada), 2000.

KERNAGHAN, Kenneth and David SIEGEL, *Public Administration in Canada: A Text*, Scarborough, Nelson Canada, 2nd edition, 1991.

KICKERT, W.-J., et M. KICKERT. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, G.-B., Edward Elgar Publishing Ltd, 1997.

LIPSON, Leslie. *Democratic Civilization*, New York, Oxford University Press, 1964.
Loi constitutionnelle de 1867, (30 & 31 Vict., c.3 (R.-U.)).

Loi constitutionnelle de 1982, (L.C. 1982, c.11 (R.-U.)).

Loi fédérale sur la responsabilité, (2006, ch. 9).

Loi modifiant la loi électorale du Canada (Projet de loi C-353)

Loi sur l'accès à l'information (L.R., 1985, ch. A-1)

Loi sur l'emploi dans la fonction publique (L.R., 1985, ch. P-33)

Loi sur la gestion des finances publiques (L.R., 1985, ch. F-11)

MALLORY, J.R. « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, no. 10, vol. 1, 1967.

MCWHINNEY, Edward. « Les élections à date fixe et les pouvoirs du gouverneur général d'accorder la dissolution », *Revue parlementaire canadienne*, Printemps 2008, 2 p.

MERCIER, Samuel. *L'éthique dans les entreprises*, Paris, Éditions La Découverte & Syros, 1999, 120 p.

MITCHELL, James R. (Témoignage de). Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 4, 5 septembre 2006, séance du matin. En ligne. Consulté le 8 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04eva-f.htm?Language=F>

MULGAN, Richard. « Accountability: an Ever-Expanding Concept? », *Public Administration*, vol. 78, no 3, 2000, p. 555-573.

NEVITTE, Neil (dir.). *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, 218 p.

NEVITTE, Neil. « Nouvelles valeurs et réorientation des relations citoyen-État », dans *Nouvelles valeurs et gouvernance au Canada*, Neil NEVITTE (dir.), Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 9-39.

OSBALDESTON, Gordon. *Keeping Deputy Ministers Accountable*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989, p. 140-146.

PAL, Leslie A. (Témoignage de). Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 4, 5 septembre 2006, séance de l'après-midi. En ligne. Consulté le 8 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04evb-f.htm?Language=F>

PAQUET, Gilles. « Une déprimante culture de l'adjudication », *Policy Options/Options politiques*, juin 2006, vol. 27, no 5, p. 40-45.

PAYE, Olivier. « La gouvernance. D'une notion polysémique à un concept politologique », *Revue Études internationales*, vol. XXXVI, no 1, mars 2005, p. 13-40.

PETERS, B. Guy, et Jon PIERRE. « Politicization of the civil service. Concepts, causes, consequences », dans B. Guy PETERS et Jon PIERRE (dir.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*, Routledge, Londres et New York, 2004, p. 1-13.

PETERS, B. Guy. *The politics of Bureaucracy*, NY, Longman, 2001.

PETERS, B. Guy, et Donald SAVOIE (dir.). *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001.

PETERS, B. Guy. « Mondialisation, institutions et gouvernance », dans B. Guy Peters et Donald Savoie (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle : revitaliser la fonction publique*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 19-39.

PETERS, B. Guy, et Donald SAVOIE (dir.). *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université McGill, 1998.

PETERS, B. Guy, et Donald SAVOIE (dir.). *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 1995, 306 p.

PIERRE, Jon. « Introduction: Understanding Governance », dans Jon PIERRE (dir.), *Debating Governance - Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 1-12.

PIERRE, Jon (dir.). *Debating Governance - Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 251 p.

PUTNAM, Robert. « Bowling Alone », dans *Journal of Democracy*, vol. 6, no 1, 1995, p. 65-78.

REY-DEBOVE, Josette et Alain REY (dir.). *Le Petit Robert de la langue française*, Paris, Édition Le Robert, 2006.

RHODES, R.A.W. « Governance and Public Administration », dans Jon PIERRE, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 54-89.

RIHOUX, Benoît. « Méthodes centrées sur les cas, comparatives et statistiques: « une meilleure voie » ... ou mélanger les méthodes en sciences politiques ? », dans Nathalie PERRIN, Marc JACQUEMAIN et al., *Science politique en Belgique francophone : analyser la réalité contemporaine*, Louvain-La-Neuve, Academia-Bruylant, 2008, p.33-54.

ROUILLARD, Christian. « C-2 : Quand les effets pervers dépassent les conséquences positives », *Policy Options/Options politiques*, vol. 27, no 5, juin 2006, p. 28-33.

ROUSSEAU, Dominique. *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 3^e éd., 1993, 515 p.

SAVOIE, Donald. « Searching for Accountability in a Government without Boundaries », *Administration publique du Canada*, vol. 47, no 1, printemps 2004, p. 1-26.

SAVOIE, Donald. *Breaking the Bargain. Public Servants, Ministers, and Parliament*, University of Toronto Press, Toronto, 2003, 337 p.

SAVOIE, Donald J. « What is Wrong with the New Public Management? », *Administration publique du Canada*, vol. 38, 1995, p. 112-121.

SENED, I. « Contemporary theory of institutions in perspectives », *Journal of theoretical politics*, vol. 3, 1991, p. 397-398.

Site Internet du Parlement du Canada : <http://www.parl.gc.ca/>

SMITH, David E. « Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au gouvernement et au parlement du Canada », dans John Howard Gomery, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa : Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 1, 2006, p. 117-162.

SMITH, David E. (Témoignage de). Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 8, 21 septembre 2006, séance de l'après-midi. En ligne. Consulté le 8 avril 2008.
<http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/04evb-f.htm?Language=F>

SOSSIN, Lorne. « Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique, dans GOMERY, John Howard, *Rétablir l'imputabilité*, Ottawa, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, vol. 2, 2006, p. 27-78.

SUTHERLAND, Sharon. « L'irresponsable *Loi fédérale sur la responsabilité...* », *Revue gouvernance*, vol. 3, no 2, décembre 2006, p. 30-42.

SUTHERLAND, Sharon (Témoignage de). Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, fascicule no 8, 21 septembre 2006, séance de l'après-midi. Consulté le 12 avril 2008. <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/lega-f/08evd-f.htm?Language=F>

SUTHERLAND, Sharon et James R. MITCHELL. « L'administration et le Parlement », dans BOURGAULT, J. et al. (dir.). *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Sainte-Foy, Les Publication du Québec, 1997, p.27-41.

SUTHERLAND, Sharon. « The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability to Parliamentary Institutions », *Administration publique du Canada*, vol. 34, no 4, hiver 1991, p. 573-603.

SUTHERLAND, Sharon. « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, no 1, mars 1991, p. 91-120.

THOMAS, Paul G. « Fonction publique du 21^e siècle : confiance, leadership et imputabilité », *Optimum Online*, vol. 37, no 2, juin 2007, p. 19-24.

THOMAS, Paul G. « La nature changeante de l'imputabilité », dans B. Guy PETERS et Donald SAVOIE (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université McGill, 1998, p. 263-295.

TREMBLAY, André. *Droit constitutionnel – Principes*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2^e éd., 2000, 557 p.

WHITENER, E.M. et al. « Manager as initiators of trust: an exchange relationship framework for understanding managerial trustworthy behaviour », *Academy of Management Review*, vol. 23, no 3, p. 513-530.

WRIGHT, Vincent. « L'effacement de la ligne de démarcation entre public et privé », dans Guy B. PETERS et Donald SAVOIE (dir.), *La gouvernance au XXI^e siècle :*

revitaliser la fonction publique, Montréal, Centre canadien de gestion et Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 123-124.

Sites Internet

Élections Canada

<http://www.elections.ca/content.asp?section=loi&document=trends&dir=tur/tud&lang=f&textonly=false>

Radio-Canada

<http://elections.radio-canada.ca/elections/federales2008/2008/10/15/019-abstention.shtml>